



21

UNDP LAC
WORKING PAPER SERIES

¿CUÁN EFECTIVA ES LA PROTECCIÓN SOCIAL EN HONDURAS?

MARZO 2021

Andrés Ham
Universidad de los Andes
Colombia

Sergio Membreño-Cedillo
PNUD
Honduras

¿CUÁN EFECTIVA ES LA PROTECCIÓN SOCIAL EN HONDURAS?¹

Andrés Ham²
 Sergio Membreño-Cedillo³

Resumen

En este trabajo se investiga la efectividad del sistema de protección social y de la regulación laboral en Honduras. Pese al crecimiento económico experimentado y el incremento del gasto en protección social durante 2010-2019, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza no registraron mejoras sustanciales. Sin cuestionar la necesidad de seguir invirtiendo más recursos en el bienestar de la población, es posible que los resultados mencionados sugieran la posibilidad de que los programas y las políticas actuales, en conjunto, no estén funcionando adecuadamente. Así, mediante este análisis se procura determinar, primero, si el sistema tiene principios rectores u opera como una colección de programas desconectados. Segundo, se analiza la diferencia entre la cobertura definida en el marco jurídico y la cobertura efectiva. Tercero, se indaga si el sistema redistribuye recursos y, si es así, quiénes se benefician. Finalmente, se investigan los incentivos que genera el sistema entre los trabajadores y las empresas. Los resultados indican que el sistema de protección social y la regulación laboral no están cumpliendo con sus objetivos, ya que tanto la suma de sus partes como cada uno de sus componentes premian el incumplimiento de las normas jurídicas, presentan bajas tasas de cobertura, redistribuyen muy poco y generan incentivos no deseables entre los trabajadores y las empresas. Esa desconexión entre lo que la protección social quiere ser y lo que efectivamente es debe ser abordada para asegurar el adecuado funcionamiento de un sistema que fue diseñado para proteger y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población hondureña pero que actualmente no está logrando sus metas.

Códigos JEL: H50, H55, I38, J08.

Palabras clave: protección social, salarios mínimos, protección contra el despido, pensiones, salud, cesantías, programas de combate a la pobreza, informalidad laboral, productividad.

Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Los puntos de vista y las recomendaciones presentadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

¹ Los autores agradecen especialmente a Marcela Meléndez y a Santiago Levy por haberles brindado la oportunidad de preparar este documento, así como por sus valiosos comentarios y sugerencias, y por su liderazgo en la elaboración del Informe Regional. También agradecen los comentarios realizados por Ángela Guarín y Aldo Martínez-Murillo sobre versiones preliminares de este documento, y la valiosa colaboración del funcionamiento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP) y el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), que brindó datos, estadísticas, entrevistas y aclaraciones.

² Profesor Asistente. Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes. Colombia. a.ham@uniandes.edu.co.

³ Economista. Oficina del PNUD en Honduras. Honduras. sergio.membreno@undp.org.

Cita recomendada: Ham, A., y Membreño-Cedillo, S. (2021). ¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?. UNDP LAC Working Paper No. 21. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.

1. Introducción

El objetivo principal de los sistemas de protección social es proteger a la población ante diversos riesgos y redistribuir recursos en favor de las personas más vulnerables. Sin embargo, las buenas intenciones de muchos sistemas de protección social de América Latina se traducen en malos resultados (Levy, 2008). Si bien tras la década perdida de 1980 muchos países latinoamericanos aumentaron su inversión en protección social, algunos aún presentan altos niveles de desigualdad, pobreza e informalidad laboral. ¿Por qué, a pesar de que hay más crecimiento y un mayor gasto en protección social, no se obtienen mejores resultados? Es posible que los resultados sugieran que no solo se necesita invertir más recursos en bienestar. También existe la posibilidad de que los programas y las políticas actuales en conjunto no estén funcionando según la manera en que se diseñaron, o que el diseño mismo de las políticas no sea adecuado. El examen de las diferencias entre los objetivos de la protección social y sus resultados concretos es un insumo valioso para determinar la efectividad del sistema e identificar cómo mejorarlo.

En este trabajo se estudia el sistema de protección social de Honduras para determinar si está cumpliendo con sus objetivos. Parte de la motivación de este análisis se refleja en el gráfico 1, en que se presentan las tendencias del PIB real del 2010-2019 con relación a resultados sobre informalidad laboral, años de educación, pobreza y desigualdad. Las tendencias permiten observar que, a pesar de que la economía ha crecido a una tasa promedio del 3,6% anual (entre 2010 y 2019 el PIB real creció en total un 38,1%), la informalidad laboral se mantuvo constante (80,0%). Los datos permiten observar que el nivel de educación promedio de la población aumentó 0,8 años escolares, pasando de 6,2 a 7,0 años, o desde un nivel cercano a la primaria completa hasta un nivel equivalente a algunos estudios secundarios. Los resultados sobre pobreza y desigualdad son menos alentadores. La tasa de pobreza cayó un 0,7% durante los últimos diez años, de 60,0% a 59,3% si se considera el umbral de pobreza moderada, y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini se redujo de 0,54 a 0,52. Al mismo tiempo, el gasto social nominal ha aumentado un 60,5% desde 2010 (de 32.000 a 54.000 millones de lempiras), y el gasto nominal en acciones dirigidas a la reducción de la pobreza aumentó un 113,3% en el mismo período (de 20.000 a 44.000 millones)¹. En este documento se investiga si algunos de los resultados presentados en el gráfico 1 se pueden atribuir al funcionamiento del sistema de protección social y a su interacción con la regulación laboral. El análisis se centra en investigar si el diseño mismo de la protección social fomenta una mayor informalidad laboral, pues este resultado podría explicar, en parte, por qué, pese a un mayor crecimiento económico y al aumento del gasto en protección social, la pobreza y la desigualdad se han reducido muy poco.

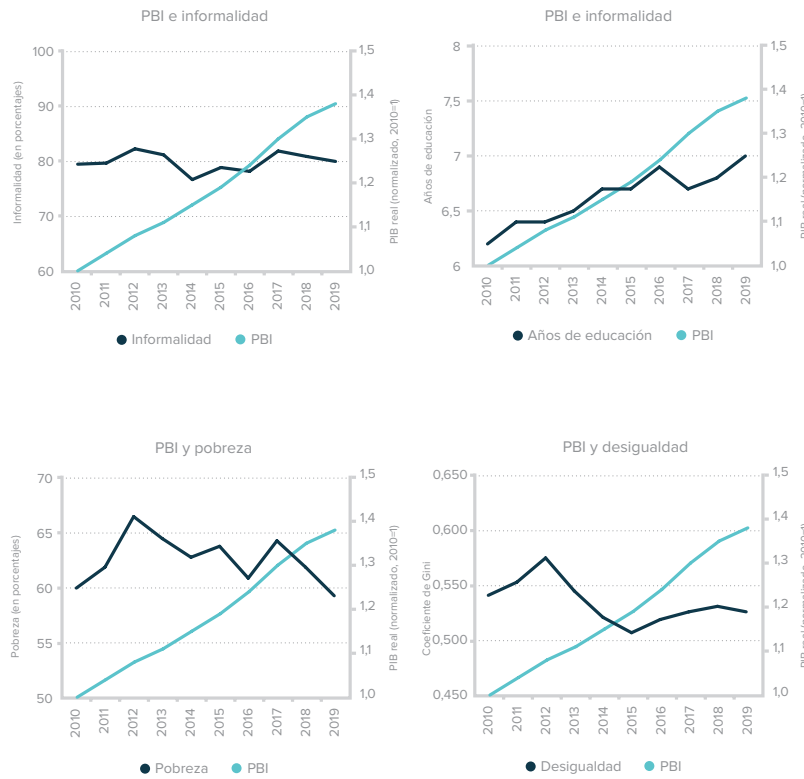
Según la Ley Marco del Sistema de Protección Social, que reorganizó el sistema en 2015, los trabajadores asalariados de los sectores privado y público, así como los trabajadores por cuenta propia que no requieren asistencia estatal, están obligados a aportar un porcentaje de sus ingresos totales al sistema de seguridad social². Por otro lado, las trabajadoras remuneradas del hogar, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores por cuenta

¹ El gasto social total incluye los rubros de protección social; educación; salud; vivienda y servicios comunitarios; actividades recreativas, culturales y religión, y protección del medio ambiente. El gasto en pobreza es gasto social focalizado en hogares pobres.

² En el presente documento se ha empleado el masculino genérico en algunos casos para aligerar el texto, entendiéndose que se aplica tanto a mujeres como a hombres.

propia que requieren asistencia estatal no están obligados a contribuir. Si se considera la línea de pobreza moderada publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras (Instituto Nacional de Estadística, 2019) como criterio para identificar a las personas que requieren asistencia estatal, se observa que, en principio, un 60% de los trabajadores deben contribuir a la seguridad social, y un 40% no tiene la obligación de hacerlo.

Gráfico 1. Tendencias del crecimiento económico respecto de la informalidad, la educación, la pobreza y la desigualdad en Honduras, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2010-2019, y datos del Banco Central de Honduras (BCH). Nota: La informalidad laboral se define como la condición de los trabajadores que no cotizan a ningún sistema de previsión social. Respecto de la pobreza y la desigualdad, se consideran las definiciones oficiales del INE: la pobreza se define como la condición en que vive la población que percibe ingresos insuficientes utilizando la línea de pobreza moderada como umbral y el coeficiente de Gini se calcula sobre el ingreso per cápita del hogar. El PIB real se normalizó respecto del año 2010 (2010 = 1), por lo que en el gráfico se muestra el crecimiento acumulado durante el período 2010-2019.

Según lo establecido en la Ley Marco del Sistema de Protección Social, el sistema de protección social de Honduras consta de dos componentes: el primero cubre a todos los trabajadores que tienen la obligación de aportar un porcentaje de su salario o remuneración, quienes reciben a cambio cobertura en materia de pensiones, salud y protección laboral (en el caso de los asalariados los aportes los realizan los trabajadores y las empresas contratantes, y en el caso de los cuentapropistas los aportes los realizan exclusivamente los trabajadores). Por esa razón, ese componente se denomina contributivo. El segundo componente cubre a los trabajadores que no contribuyen al sistema y a población que no participa del mercado laboral, y por eso se denomina no contributivo. Adicionalmente, todas las

personas, independientemente de si deben contribuir o no, son elegibles para participar en programas focalizados de alivio a la pobreza si se verifica que se encuentran en condición de pobreza o vulnerabilidad.

La hipótesis que se plantea en este documento es que el diseño de la protección social en Honduras, y el funcionamiento de las instituciones asociadas a ese sistema, tienen dos grandes problemas: uno de naturaleza social y otro de naturaleza económica. En materia social, el sistema no brinda a los trabajadores una protección eficaz contra diversos riesgos, ni redistribuye suficientes recursos hacia los menos favorecidos. Es más, ciertos elementos redistribuyen en un sentido opuesto al deseado. En materia económica, el sistema en conjunto, junto con otros factores situados fuera del ámbito de la protección social y no analizados aquí, contribuye a una mala asignación de los recursos, lo que da como resultado una baja productividad y un menor ritmo de crecimiento³.

Los resultados de este análisis muestran que el sistema de protección social no está cumpliendo con sus objetivos, ya que ni sus componentes individuales ni el sistema considerado en conjunto están funcionando adecuadamente. Aunque en las normas se define un principio rector que establece el objetivo de la protección social, los componentes del sistema permanecen desconectados y se registran contradicciones en su diseño y su implementación. La cobertura del sistema de protección social es menor que la deseada, lo que se debe, en parte, a que la interacción entre el componente contributivo y el no contributivo grava al empleo formal y subsidia al trabajo informal. Por otra parte, los beneficios de contribuir no son visiblemente superiores a los costos que el sistema conlleva para los trabajadores formales, especialmente cuando la alternativa es desempeñarse en el sector informal y pertenecer al sistema no contributivo que provee beneficios gratuitos. Además, el sistema de protección social redistribuye pocos recursos hacia las personas más vulnerables y existe evidencia que sugiere que ciertos pilares del sistema contributivo, como el sistema de pensiones, son regresivos, lo que significa que benefician a los trabajadores que perciben mayores ingresos con aportes de los trabajadores que ganan menos. Los trabajadores y las empresas, con el objeto de eludir y evadir las normas establecidas por el sistema de protección social y la regulación laboral, están tomando decisiones que contribuyen a mantener tasas de informalidad altas y persistentes. Ese comportamiento contribuye, a su vez, al mantenimiento de niveles altos de desigualdad y pobreza. De este modo, la desconexión entre lo que la protección social se propone ser normativamente y lo que efectivamente es debe ser abordada pronto para evitar que los resultados mencionados se perpetúen.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se explica el marco jurídico del sistema de protección social y se investiga si hay cumplimiento de las normas. En la segunda sección se describe el mercado laboral, ya que entender su funcionamiento es clave para este análisis. En la tercera sección se analiza el componente contributivo de la protección social. En la cuarta sección se estudian los salarios mínimos y la protección contra el despido para trabajadores asalariados. En la quinta sección se examina el componente no contributivo de la protección social. En la sexta sección se brinda información sobre los programas de combate a la pobreza. En la séptima sección se estudia cómo el sistema de protección social y la regulación laboral afectan la productividad agregada. En la octava

³ Levy (2018, pág. 7) define una mala asignación como “una situación en que la distribución de individuos entre diferentes ocupaciones, la distribución de empresas entre diferentes sectores o tamaños, y la correspondencia entre empresas y trabajadores de diferentes habilidades, distan mucho de ser óptimas”.

sección se determina la efectividad del sistema de protección social, con base en la consideración del conjunto de sus componentes. En la última sección se presentan conclusiones y recomendaciones de política.

2. Marco jurídico de la protección social

En esta sección se describe el marco jurídico vigente de la protección social. Proveer protección social fue una meta fundamental de la Constitución de 1982, que garantiza a la ciudadanía “la protección de la salud y acceso a los servicios de salud, el derecho al trabajo y la protección laboral, y la protección de todos los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad” (Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, 1982).

Pese a algunas reformas menores relativas a la organización y el funcionamiento del sistema de protección social, el cambio más significativo desde 1982 se produjo en 2015, cuando el marco jurídico de la protección social fue reformado por la Ley Marco del Sistema de Protección Social (Congreso Nacional de Honduras, 2015). La reforma tuvo como objetivo modernizar la protección social para garantizar servicios básicos y fomentar la movilidad a fin de mejorar el bienestar individual y social. Se puede considerar que se trató de una reforma “sombrija”, ya que buscaba unificar acciones de política pública y articular la cooperación interinstitucional. La Ley Marco del Sistema de Protección Social fue aprobada con la intención de que fuera la primera de varias leyes y reformas dirigidas a modernizar el sistema existente. Sin embargo, muchas de las reformas sucesivas siguen sin implementarse cinco años después de la aprobación de dicha ley. En este documento se examinan las implicaciones de esas demoras legales, que a su vez generan contradicciones operativas.

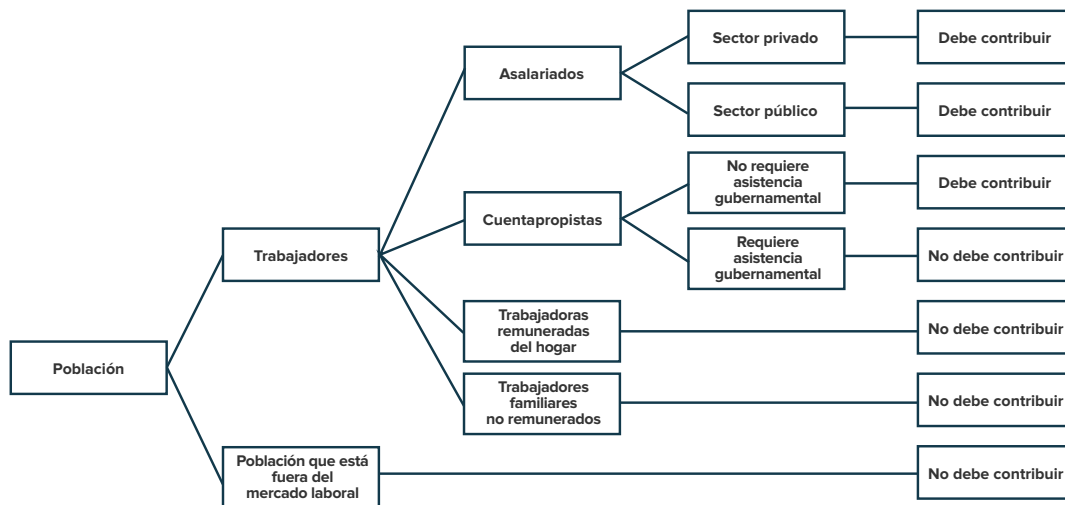
Como se mencionó anteriormente, la Ley Marco del Sistema de Protección Social segmenta el sistema de protección en dos componentes: uno contributivo y otro no contributivo. La seguridad social contributiva provee pensiones, salud y protección laboral a los trabajadores de los sectores privado y público que reciben “un salario en dinero o en especie o de ambos géneros y que presten sus servicios a una persona natural o jurídica, independientemente del tipo de relación laboral o de servicio que los vincule y de la forma de remuneración” (Congreso Nacional de Honduras, 2015, cap. III, art. 6). Esas personas aportan un porcentaje de sus salarios o remuneraciones (directamente o a través de quien las emplea) para recibir servicios contributivos. Los trabajadores que deben contribuir se definen más adelante. La protección social no contributiva brinda acceso a servicios básicos de educación y salud, y transferencias sociales a coste cero para las personas que no están obligadas a cotizar, que también se definen más adelante. Adicionalmente, el sistema prioriza a cualquier persona que sea pobre o vulnerable, independientemente de si debe cotizar o no, para participar en programas de alivio a la pobreza (Congreso Nacional de Honduras, 2015, cap. III, art. 7).

Institucionalmente, la seguridad social contributiva es dominio del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y del Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), y la seguridad social no contributiva incluye programas de varios entes centralizados y descentralizados del Gobierno de Honduras, como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Estado de la Presidencia, entre otros. El apoyo a la población pobre y vulnerable es administrado por diferentes agencias, que abarcan desde instituciones históricas como el Programa de Asignación Familiar (PRAF) hasta la actual Secretaría de Desarrollo e In-

clusión Social (SEDIS)⁴. Es decir, el sistema de protección social es operado por distintas instituciones, que cuentan con su propia legislación y reglamentación que estipula cómo brindan sus servicios a la población objetivo.

En el diagrama 1 se muestra cómo la Ley Marco del Sistema de Protección Social define a la población que debe contribuir a la seguridad social. Debido a falta de claridad en el texto de la ley, en este trabajo se define a las personas que requieren asistencia estatal como aquellas que viven en hogares cuyo ingreso per cápita se encuentra por debajo de la línea de pobreza moderada⁵. Los asalariados deben ser afiliados al sistema por sus empleadores, quienes hacen las deducciones respectivas. Los trabajadores por cuenta propia deben aportar directamente. La Ley Marco del Sistema de Protección Social no hace distinción entre personas que trabajan en diferentes regiones (urbanas o rurales), o entre las que reciben pago en dinero, en especie o ambos. Es decir, todos los trabajadores de las categorías ocupacionales mencionadas deben aportar sin excepción. Las personas que no están obligadas a cotizar son aquellas que no participan del mercado laboral (personas inactivas y desempleadas), además de las trabajadoras remuneradas del hogar, las personas que trabajan por cuenta propia que requieren asistencia estatal y los trabajadores familiares no remunerados.

Diagrama 1. Marco jurídico de la protección social en Honduras (2015-presente)



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso Nacional de Honduras, Ley Marco del Sistema de Protección Social. Decreto N° 56-2015, La Gaceta, 2 de julio de 2015, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Marco_del_Sistema_de_Proteccion_Social.pdf.

Sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 del INE, es posible estimar qué porcentaje de la población hondureña conforma cada una de

⁴ Sin embargo, otras instituciones gubernamentales también manejan programas de combate a la pobreza, como la Secretaría de Estado de la Presidencia, la Secretaría de Educación o la Secretaría de Salud, entre otras.

⁵ La pobreza en Honduras se mide con el método del ingreso. El INE utiliza dos umbrales de pobreza: uno se calcula a partir de requerimientos alimentarios (línea de pobreza extrema) y otro incluye gastos adicionales en otros servicios básicos como educación y salud (línea de pobreza moderada). En este documento se consideran las definiciones oficiales del INE. Más detalles sobre la medición de la pobreza en Honduras pueden consultarse en Sobrado y Clavijo (2008).

esas categorías (Instituto Nacional de Estadística, 2019). La población del país era de alrededor de 9 millones de personas en 2019, de las cuales un 57,3% pertenecen a la población económicamente activa (PEA) y un 42,7% no participan del mercado laboral. En el cuadro 1 se muestra cómo está distribuida la PEA usando las categorías ocupacionales definidas en la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

Según el marco jurídico, un 60% de los trabajadores están obligados a cotizar y el 40% restante no lo está. La mencionada ley establece esos porcentajes, pero no todos los trabajadores cumplen con las normas. En este documento se define a los trabajadores formales como aquellos que en la práctica sí están cubiertos por la seguridad social contributiva, y a los informales como aquellos que están excluidos. Debe quedar claro que dicha exclusión resulta de dos fenómenos: hay trabajadores que por ley no están obligados a contribuir (informalidad legal) y hay otros que, a pesar de estar obligados a contribuir, no lo hacen (informalidad ilegal), por lo que la formalidad o la informalidad pueden constituir una decisión que toman los trabajadores por cuenta propia o las empresas que contratan asalariados (Perry et al., 2007).

Cuadro 1. Personas que deben cotizar a la seguridad social contributiva y personas que efectivamente cotizan en Honduras

Categoría ocupacional	Población			
	En número de personas	En porcentajes	Cotiza	No cotiza
Deben contribuir				
Asalariados privados	1.500.693	38,4	31,7	68,3
Asalariados del sector público	243.320	6,2	72,3	27,7
Cuentapropistas (no requieren asistencia)	604.889	15,5	4,6	95,4
Total	2.348.902	60,0	28,9	71,1
Exentos de contribuir				
Cuentapropistas (requieren asistencia)	961.685	24,6	0,6	99,4
Trabajadoras remuneradas del hogar	106.467	2,7	0,9	99,1
Trabajadores no remunerados	488.812	12,5	0,3	99,7
Total	1.556.964	40,0	0,5	99,5

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: En este trabajo se clasifica a la población que requiere asistencia y a la que no requiere asistencia según la condición de pobreza, con base en el método del ingreso que emplea el INE (véase Sobrado y Clavijo, 2008). Los datos presentados en las dos últimas columnas del cuadro, que se basan en los porcentajes de la segunda columna, indican qué porcentaje de los trabajadores de esa categoría cotizan y qué porcentaje de ellos no cotizan (la suma de esos dos últimos porcentajes es igual a 100%).

En el cuadro 1 se indica, por cada categoría ocupacional definida en la Ley Marco del Sistema de Protección Social, cuántos trabajadores cotizan. Los asalariados del sector privado representan un 38,4% de los trabajadores. Sin embargo, los datos permiten observar que solamente cotiza 1 de cada 3 asalariados, es decir, 2 de cada 3 asalariados del sector privado están en la informalidad ilegal debido a que quienes los emplean no cotizan conforme a lo

establecido en la referida ley. La informalidad ilegal también se registra entre los asalariados del sector público, que representan un 6,2% de todos los trabajadores. Si bien el gobierno cotiza por 3 de cada 4 empleados, hay una 1 persona de cada 4 que se encuentra en la informalidad ilegal. Los trabajadores por cuenta propia de hogares no pobres, que en este trabajo se considera que son los que no requieren ayuda estatal, representan un 15,5% de todos los trabajadores y están obligados a cotizar. La evidencia señala que un 95,4% de ellos no cotizan y por lo tanto se encuentran en situación de informalidad ilegal. Los grupos que son informales de manera legal, ya que no están obligados a cotizar, efectivamente no cotizan, pues solo un 0,5% de ellos lo hacen voluntariamente, según los datos disponibles.

Las cifras indican que existe incumplimiento entre los trabajadores obligados a cotizar, ya que solamente 1 de cada 2 trabajadores está cumpliendo con las obligaciones legales. Del 100% de los trabajadores informales, un 48,4% está en condición de informalidad legal ya que no está obligado a cotizar y un 51,6% se encuentra en situación de informalidad ilegal ya que debe cotizar y no lo hace. Es importante resaltar que, en el caso de los asalariados, el incumplimiento depende de las empresas que contratan personal, mientras que en el caso los trabajadores por cuenta propia el cumplimiento de las normas es el resultado de una decisión propia.

La desconexión entre lo que establece la Ley Marco del Sistema de Protección Social y lo que efectivamente hacen los trabajadores y las empresas divide a la población hondureña en cuatro grupos, según su condición de formalidad (si está obligada a cotizar y cumple con esa obligación) o de informalidad (que puede darse por incumplimiento de la ley o por estar eximida, por ley, de la obligación de cotizar), y según requiera o no asistencia estatal. En el cuadro 2 se presenta dicha distribución y se señala qué tipo de protección social reciben los trabajadores que integran cada uno de los cuatro grupos. El 13,21% del total de los trabajadores son formales y viven en hogares con ingresos por encima de la línea de pobreza moderada, por lo que reciben protección social contributiva pero no se benefician de los programas focalizados contra la pobreza. Un 4,39% de todos los trabajadores son parte del sector formal y viven en hogares pobres, por lo que reciben servicios contributivos y pueden participar de programas de alivio a la pobreza. Un 30,44% de todos los trabajadores son informales y se encuentran por encima la línea de la pobreza, por lo que tienen derecho únicamente a la protección social no contributiva. Por último, un 52,00% de todos los trabajadores son informales y viven en hogares situados bajo la línea de pobreza, lo que los hace elegibles para participar en programas de combate a la pobreza, y además acceden a los servicios del componente no contributivo.

Esta evidencia sugiere que pocos trabajadores cotizan al sistema contributivo, aunque muchos están obligados a hacerlo. Cabe recordar que, según lo establecido en la Ley Marco del Sistema de Protección Social, un 60% de los trabajadores deben cotizar, y los datos señalan que solamente un 28,9% cotiza. Cuando se considera el total de los trabajadores, sin desagregar los datos por ocupaciones obligadas y no obligadas a cotizar, la tasa de cotización es del 17,6%. Así, las cifras sugieren que las leyes vigentes no están generando el comportamiento deseado entre los trabajadores y las empresas que los contratan. En este documento se investigan las razones que podrían explicar esa desconexión entre lo que establecen las leyes y el comportamiento observado.

Cuadro 2. Distribución de todos los trabajadores por condición de formalidad y de pobreza en Honduras

	Requiere asistencia estatal (población pobre)	No requiere asistencia estatal (población no pobre)	Total
Sector formal (cotiza)	Programas de combate a la pobreza	Sistema contributivo	
	4,4%	13,2%	17,6%
Sector informal (no cotiza)	Sistema no contributivo Programas de combate a la pobreza	Sistema no contributivo	
	52,0%	30,4%	82,4%

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: En este trabajo se clasifica a la población que requiere asistencia y a la que no requiere asistencia según la condición de pobreza, con base en el método del ingreso que emplea el INE (véase Sobrado y Clavijo, 2008).

3. Una foto del mercado laboral hondureño

Antes de proceder a estudiar el funcionamiento del sistema de protección social y la regulación laboral, es importante caracterizar a la PEA y a las empresas que operan en el país. En el cuadro 3 se presenta un perfil de la PEA con base en las categorías ocupacionales definidas en la Ley Marco del Sistema de Protección Social, y se detalla su composición por sexo, edad, años de educación, zona geográfica, horas trabajadas por semana, ingresos mensuales y tasa de informalidad⁶.

Los asalariados representan un 44,7% de la población económicamente activa, si se considera a quienes trabajan en los sectores privado y público. Los asalariados del sector privado, que representan un 38,4% de la PEA, son mayormente hombres con una edad de 33 años y 8,5 años de educación promedio (secundaria incompleta), que viven en zonas urbanas, trabajan una media de 46 horas por semana y ganan 6.500 lempiras mensuales (aproximadamente 263 dólares)⁷. Los asalariados que trabajan en el sector público representan un 6,2% de la PEA. En promedio, esta categoría ocupacional tiene una composición por sexo más balanceada y está conformada por personas de mayor edad, que residen mayormente en zonas urbanas, tienen niveles más altos de capital humano (secundaria completa), y trabajan casi 40 horas semanales por 11.838 lempiras al mes (479 dólares).

⁶ Una caracterización más detallada de las tendencias recientes del empleo en Honduras puede consultarse en Rodríguez-Corea et al. (2018).

⁷ Según el Código del Trabajo, un empleo a tiempo completo en el sector privado comprende 44 horas semanales de trabajo (8 horas de lunes a viernes y 4 horas los sábados). En el sector público la jornada completa es de 40 horas, ya que no se trabaja los sábados.

Cuadro 3. Perfil de la población económicamente activa por categorías ocupacionales de la Ley Marco del Sistema de Protección Social de Honduras

	Asalariados del sector privado	Asalariados del sector público	Cuentapropistas que no requieren asistencia	Cuentapropistas que requieren asistencia	Trabajadoras remuneradas del hogar	Trabajadores Familiares no remunerados	PEA
Porcentajes	38,4	6,2	15,5	24,6	2,7	12,5	100,0
Mujeres (en porcentajes)	25,5%	58,3%	45,3%	37,0%	92,1%	39,2%	37,0%
Edad	32,9	41,2	46,5	45,6	35,0	23,3	37,5
Años de educación	8,5	12,7	8,3	5,9	6,5	7,3	8,0
Vive en zona urbana (en porcentajes)	62,8%	73,2%	59,5%	42,9%	65,9%	31,8%	54,6%
Horas trabajadas	46,4	38,6	44,6	37,3	50,2	29,5	41,5
Ingresos mensuales (en lempiras)	6.500	11.838	6.782	2.267	3.898		5.828
Informalidad (en porcentajes)	68,3%	27,7%	95,4%	99,4%	99,1%	99,7%	82,4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: Los valores presentados en las columnas se refieren a cada una de las categorías ocupacionales (por ejemplo, en la primera columna se presentan datos sobre el 38,4% de los trabajadores que son asalariados del sector privado). Los datos relativos a toda la población económicamente activa (PEA) sin discriminar por categoría ocupacional se presentan en la última columna.

El 55,3% restante de la PEA está integrado por cuentapropistas, trabajadoras remuneradas del hogar y personal no remunerado. Los trabajadores por cuenta propia representan un 40,1% de la PEA; las trabajadoras remuneradas del hogar, un 2,7%, y los trabajadores familiares no remunerados, un 12,5%. En comparación con los asalariados, estas ocupaciones concentran una mayor cantidad de mujeres, y a personas con menores niveles de educación que perciben ingresos mensuales más bajos en promedio. En comparación con los asalariados del sector privado, los trabajadores por cuenta propia que no requieren asistencia estatal perciben en promedio un 99% de lo que ganan los asalariados; los cuentapropistas que sí requieren asistencia estatal perciben un 34% de ese valor, las trabajadoras remuneradas del hogar reciben un 62%, y los trabajadores familiares no remunerados no perciben ingresos por definición. Estos cálculos indican que los asalariados que trabajan en empresas privadas ganan más, en promedio, que las personas que desempeñan otras ocupaciones.

La informalidad laboral es alta. Un 68,3% de los asalariados privados y un 27,7% de los asalariados del sector público son informales. Los trabajadores por cuenta propia presentan tasas de informalidad del 95,4% si no requieren asistencia estatal y del 99,4% si requieren asistencia estatal. El 99,1% de las trabajadoras remuneradas del hogar y el 99,7% de los trabajadores familiares no remunerados son informales.

Otra dimensión relevante para caracterizar a las personas ocupadas es el tamaño de las

empresas donde trabajan. La Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 del INE recolecta información sobre el tamaño de los establecimientos donde se desempeñan los trabajadores. En el panel A del gráfico 2 se muestra la distribución de los trabajadores por tamaño de la empresa: cuentapropistas (autoempleo o 1 trabajador), microempresas (de 2 a 10 trabajadores), empresas pequeñas y medianas (de 11 a 150) y grandes empresas (más de 150). La evidencia indica que 3 de cada 4 trabajadores son cuentapropistas o se encuentran en empresas con menos de 10 empleados (76,8%), mientras que solamente 1 de cada 4 trabaja en empresas con más de 11 empleados (23,2%).

Gráfico 2A. Distribución de la población económicamente activa por tamaño de la empresa

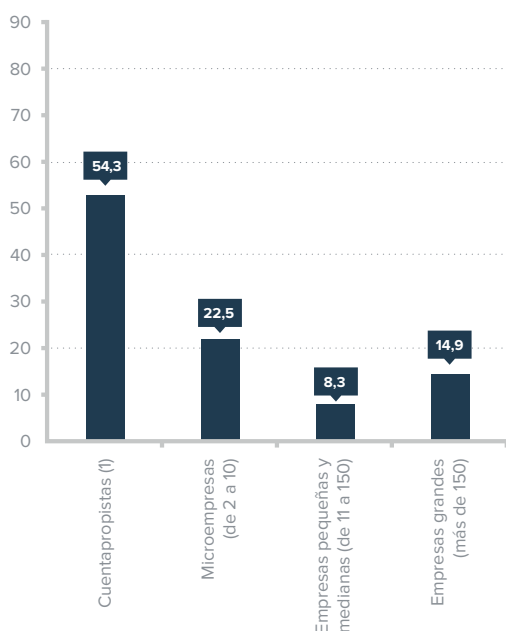
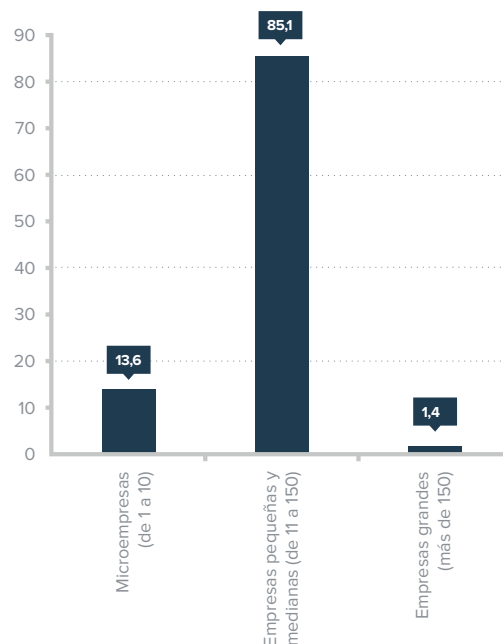


Gráfico 2B. Distribución de las empresas formales por tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019, y del Directorio de Establecimientos Económicos (DDE), 2016.

En el panel B del gráfico 2 se presenta la distribución de las empresas formales según el último Directorio de Establecimientos Económicos (Instituto Nacional de Estadística, 2016), que constituye un censo de las empresas formales del país y, por lo tanto, no cuantifica la cantidad de empresas informales. Del total de empresas formales, un 13,6% son microempresas con menos de 10 trabajadores, un 85,1% son empresas pequeñas y medianas (que tienen de 11 a 150 trabajadores) y un 1,4% de las empresas formales emplean a más de 150 personas. Los resultados señalan que las empresas formales son las de mayor tamaño, similar a otros países en vías de desarrollo (McKenzie y Woodruff, 2017). ¿Cuál es la tasa de informalidad microempresarial en Honduras? Para responder a esta pregunta se necesita conocer el número total de microempresas, información que desafortunadamente no está disponible. En consecuencia, en este trabajo se plantean algunos supuestos para realizar una estimación. Si se considera que los 860.403 asalariados del sector privado que laboran en microempresas trabajan en establecimientos con exactamente 10 empleados, cabe suponer

que hay alrededor de 86.040 microempresas en el país. El Directorio de Establecimientos Económicos registró 20.289 microempresas formales en 2016, lo que implica una tasa de informalidad microempresarial del 76,4%, y sugiere que las microempresas donde trabajan 3 de cada 4 trabajadores hondureños son predominantemente informales. Si se considera que la mayoría de las microempresas tienen menos de 10 empleados, la cantidad de empresas informales se incrementa, lo que se discute en la séptima sección de este documento.

Lamentablemente no hay datos que permitan seguir la trayectoria laboral de las mismas personas a lo largo del tiempo para estimar si existen transiciones entre empleos formales e informales. La evidencia disponible en otros países indica que hay persistencia: los trabajadores de los sectores formal e informal suelen permanecer en el mismo sector a largo plazo (Maurizio y Monsalvo, 2021). Sin embargo, cuando ocurren transiciones, en general suponen el paso de la formalidad a la informalidad, y suelen ser mucho menos frecuentes en el sentido opuesto (Maloney, 1999).

En las siguientes secciones se analiza el funcionamiento de los componentes del sistema de protección social y la regulación laboral: i) sistema contributivo; ii) salarios mínimos y protección laboral para los trabajadores asalariados; iii) sistema no contributivo, y iv) programas focalizados de combate a la pobreza.

4. Programas contributivos para trabajadores que cotizan

Honduras tiene la particularidad de que las disposiciones de la Ley Marco del Sistema de Protección Social sobre los trabajadores que están obligados a cotizar no son consistentes con la normativa de las instituciones que proveen la protección social contributiva, a saber: el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), ya mencionados. Anteriormente se señaló que, conforme a la Ley Marco del Sistema de Protección Social, los trabajadores por cuenta propia que no requieren asistencia estatal están obligados a cotizar. Sin embargo, según las leyes del IHSS y RAP, los trabajadores por cuenta propia cotizan voluntariamente, de acuerdo con lo señalado en el diagrama 2.

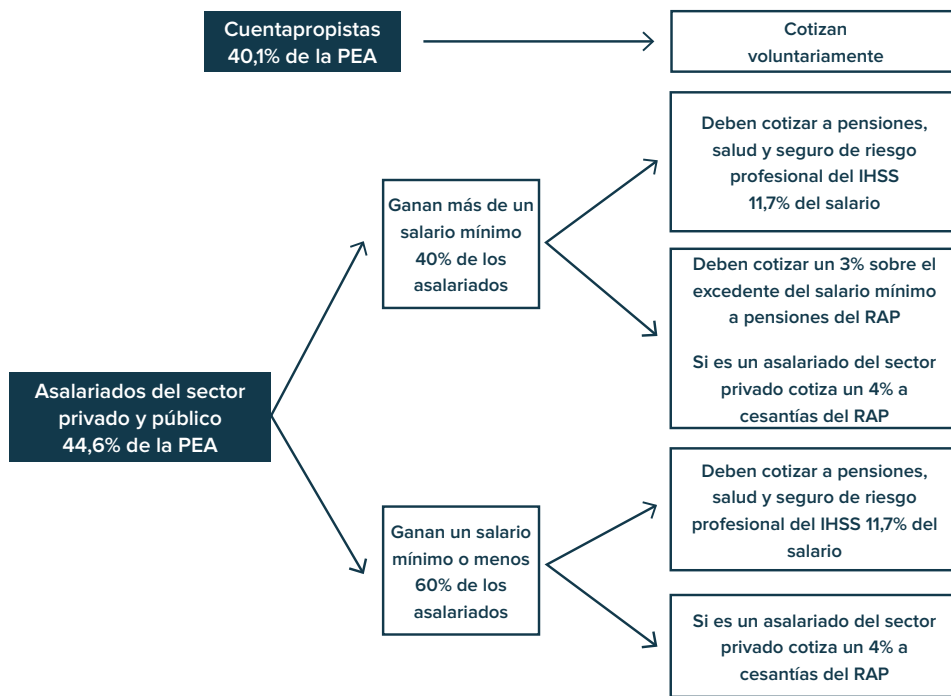
Los trabajadores afiliados tienen derecho a pensiones y jubilaciones por invalidez, vejez y muerte; a servicios de salud, y a la cobertura de un seguro por riesgo profesional y cesantías. Además, cuando están asociados a una empresa como asalariados también tienen derecho a salarios mínimos y a protección laboral. Así, en esta sección se examina cómo funcionan los primeros cuatro pilares del componente contributivo y en la siguiente sección se describen los salarios mínimos y la protección contra el despido.

El IHSS define al salario sobre el que se cotiza como cualquier remuneración en dinero o especie, e incluye todas las fuentes de ingreso regular (Instituto Hondureño de Seguridad Social, 1971, art. 37)⁸. Además, el IHSS puede “fijar límites mínimo y máximo de los salarios

⁸ Las excepciones, que no forman parte del salario regular, incluyen “las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad reciban el trabajador y lo que se le dé en dinero o en especie para gastos de representación u otros para desempeñar un trabajo, ni las prestaciones sociales, incluidos los salarios caídos” (Instituto Hondureño de Seguridad Social, 1971, art. 37).

por los cuales se cotizará” (Instituto Hondureño de Seguridad Social, 1971, art. 39). Ni la ley ni el reglamento del IHSS definen un ingreso mínimo sobre el cual se cotiza, pero sí establecen un ingreso máximo. El techo de cotización se fija en el valor del salario mínimo vigente. Si bien la Ley del Salario Mínimo establece que ningún trabajador asalariado debería cotizar por menos de un salario mínimo, en esta sección y en la siguiente se mostrará que hay incumplimiento del salario mínimo (Congreso Nacional de Honduras, 1971). Como resultado de ese incumplimiento y de la omisión de un mínimo ingreso de cotización, el IHSS acepta cotizaciones por ingresos menores que el salario mínimo, lo cual tiene consecuencias sobre el impacto redistributivo del sistema, como se verá más adelante.

Diagrama 2. Trabajadores que deben cotizar al componente contributivo del Instituto Hondureño de Seguridad Social y el Régimen de Aportaciones Privadas (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en leyes y reglamentos del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP).

Nota: La sigla PEA refiere a la población económicamente activa; la sigla IHSS, al Instituto Hondureño de Seguridad Social, y la sigla RAP, al Régimen de Aportaciones Privadas.

Los asalariados y las empresas contratantes deben aportar un porcentaje de los salarios, y el aporte consiste en un porcentaje total mayor si se perciben ingresos más altos que el salario mínimo, como se muestra en el cuadro 4. Las personas que ganan un salario mínimo o menos deben aportar un 15,7% de su salario en total. Esas cotizaciones están destinadas a las pensiones, los servicios de salud y el seguro de riesgo laboral del sistema administrado por el IHSS. A su vez, todos los asalariados del sector privado deben cotizar un 4% al fondo de cesantías operado por el RAP en cuentas individuales. Además de las cesantías, los asalariados del sector privado con ingresos superiores a un salario mínimo deben cotizar un 3% adicional sobre el excedente de sus ingresos respecto del salario mínimo para una pensión de retiro complementaria gestionada a través del sistema de cuentas individuales administrado por el RAP (un 18,7% en total).

Cuadro 4. Porcentajes legales de cotización por aportante y tipo de pensión o seguro en Honduras

	Empleadores	Trabajadores	Gobierno	Total
Pensiones del Instituto Hondureño de Seguridad Social	2,0	1,0	0,5	3,5
Pensiones del Régimen de Aportaciones Privadas [*]	1,5	1,5		3,0
Salud	5,0	2,5	0,5	8,0
Seguro de riesgo laboral	0,2			0,2
Cesantías ^{**}	4,0			4,0
Si gana un salario mínimo o menos	11,2	3,5	1,0	15,7
Si gana más de un salario mínimo	12,7	5,0	1,0	18,7

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso Nacional de Honduras, Ley Marco del Sistema de Protección Social. Decreto N° 56-2015, La Gaceta, 2 de julio de 2015, y en leyes y reglamentos del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP).

Nota: Los trabajadores que ganan un salario mínimo o menos cotizan a pensiones, salud y seguro de riesgo laboral del IHSS. Los trabajadores que ganan más de un salario mínimo además aportan a pensiones del RAP.

^{*} Solamente si el asalariado del sector privado gana más de un salario mínimo. El porcentaje se aplica al excedente del ingreso por sobre el salario mínimo.

^{**} Solamente para asalariados del sector privado, sin distinción por nivel de ingresos.

En el cuadro 4 también se presenta la distribución de las aportaciones entre la población trabajadora, las empresas y el gobierno. La carga de la cotización es de un 67,9% para las empresas, un 26,7% para los trabajadores y un 5,3% para el gobierno. Los trabajadores por cuenta propia deben pagar los porcentajes del empleador y el trabajador, y ese aporte se complementa con una contribución solidaria del gobierno, idéntica a la que reciben los asalariados (Instituto Hondureño de Seguridad Social, 1971, art. 21).

4.1. Pensiones contributivas

El primer pilar contributivo es el Régimen del Seguro de Previsión Social, que provee pensiones por invalidez, vejez y muerte a los trabajadores que cotizan. Ese pilar está dividido en un componente de contribución obligatorio y otro de ahorro voluntario.

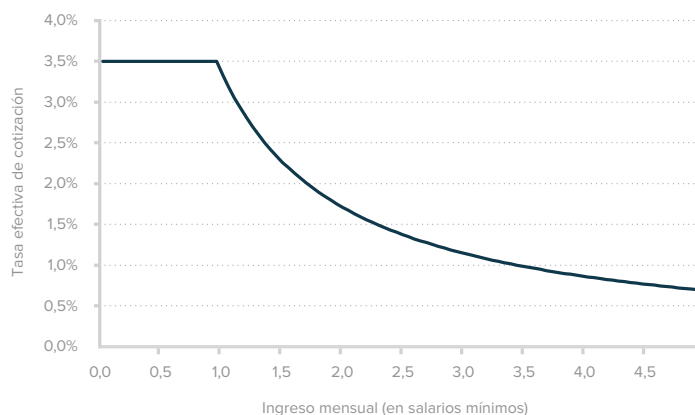
Las contribuciones obligatorias a pensiones fluctúan entre un 3,5% y un 6,5% del salario. Los trabajadores que ganan un salario mínimo o menos deben contribuir con un 3,5% de sus ingresos al IHSS. Si un asalariado del sector privado gana un salario mínimo o más, debe aportar un 3,5% al IHSS al igual que todos los demás, y aportar un 3% del excedente de sus ingresos respecto del salario mínimo al RAP. Es importante resaltar que la Ley Marco del Sistema de Protección Social solo obliga a los asalariados del sector privado a aportar ese 3% adicional al RAP. También existen pensiones voluntarias, manejadas por administradoras de fondos de pensiones (AFP). Las AFP permiten ahorrar por decisión propia montos adicionales a los obligatorios establecidos en la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

Las pensiones por invalidez y muerte constituyen un seguro en que los riesgos se comparten entre las personas afiliadas. El sistema de pensiones por vejez del IHSS opera bajo

un esquema de reparto, según el cual los aportes van a una bolsa común y se redistribuyen entre quienes cumplen con los requisitos para pensionarse, que no son todos los cotizantes. En ese sistema de reparto, además de compartirse los riesgos, hay una redistribución de aportes desde las personas que no logran pensionarse hacia aquellas que sí lo logran. Las pensiones del RAP y las AFP son cuentas de capitalización individual que no suponen riesgos compartidos ni redistribución. Es decir, los fondos ahorrados son propiedad exclusiva de los trabajadores que depositan la fracción requerida por ley en el RAP o montos voluntarios en las AFP. Esos ahorros se devuelven a la persona afiliada en el momento de su retiro (se suman los rendimientos acumulados y se restan los costos asumidos por las instituciones). Cabe destacar que esto implica que el RAP y las AFP no generan pensiones de retiro, sino que constituyen un mecanismo de ahorro para el momento de la jubilación. Una vez devueltos los saldos, las personas jubiladas cargan con todo el riesgo que conlleva la longevidad.

Dado que el Reglamento General de la Ley del Seguro Social no establece un monto mínimo de cotización pero sí un techo, cobra tasas efectivas diferentes por nivel de ingresos. Por ejemplo, en 2020 el salario mínimo promedio fue de 10.022 lempiras por mes. Un trabajador que gana 5.000 lempiras mensuales (aproximadamente 0,5 salarios mínimos) aporta un 3,5% de su salario o 175 lempiras mensuales al IHSS. Un trabajador que gana exactamente el salario mínimo contribuye con 357,77 lempiras. Sin embargo, una persona que gana 100.000 lempiras mensuales (aproximadamente 10 salarios mínimos) también aporta 357,77 lempiras. Si bien los trabajadores asalariados del sector privado con ingresos superiores a un salario mínimo deben cotizar también al RAP, esto revela que en el IHSS un trabajador que gana exactamente un salario mínimo paga lo mismo que alguien que gana 10 salarios mínimos. En el gráfico 3 se presentan los techos implementados por el IHSS: las personas que perciben menores salarios aportan el 3,5% de su salario total, como dictan las leyes, y los trabajadores que perciben mayores ingresos pagan tasas efectivas inferiores al 3,5% respecto de su salario total en materia de pensiones y jubilaciones.

Gráfico 3. Tasas efectivas de contribución a pensiones y jubilaciones del Instituto Hondureño de Seguridad Social por ingreso mensual medido en salarios mínimos (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la ley y el reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

Para obtener una pensión por vejez del IHSS, los trabajadores afiliados deben cotizar 180 meses o 15 años, no necesariamente de forma continua. Al cumplir 65 años los hombres o 60 años las mujeres, pueden solicitar su pensión. En ese momento reciben el valor promedio del salario cotizado durante los últimos 180 meses, que no puede ser inferior al 50% del ingreso promedio percibido mientras cotizaron, ni superior al 80% de ese valor. Si los

trabajadores no cumplen con el período de cotización establecido no tienen derecho a una pensión y el IHSS les devuelve sus aportes personales. Se les reintegra un 1% del 3,5% total, o aproximadamente un 28,6% del monto aportado. El 71,4% restante lo utiliza el IHSS para financiar las pensiones de los trabajadores que sí cumplen con los requisitos. Como resultado de esas normas, el sistema de pensiones del IHSS cobra un impuesto a quienes cotizan y no logran pensionarse.

Un ejercicio simulado puede ser útil para aclarar cómo funciona el sistema de pensiones para un trabajador que no cumple con los requisitos y otro que sí. En esta simulación se consideran los casos de dos empleados hombres que ganan exactamente el salario mínimo y tienen 20 años en 2020. Si trabajan por 45 años, a veces en el sector formal (cotizando) y otras en el sector informal (no cotizando), es posible simular sus trayectorias laborales en el momento de pensionarse a los 65 años. A modo de ejemplo se considera que uno de estos empleados logra cotizar 179 meses y el otro, 180. Al primero (trabajador 1) el IHSS le devuelve sus aportes personales y el segundo (trabajador 2) tiene derecho a una pensión vitalicia por vejez. En el cuadro 5 se presenta la situación en la cual se encontraría cada trabajador en el momento de pensionarse.

Cuadro 5. Dos escenarios posibles en el sistema de pensiones del Instituto Hondureño de Seguridad Social

	Trabajador 1	Trabajador 2
Salario mínimo en 2020	10.022	10.022
Meses cotizados al Instituto Hondureño de Seguridad Social	179	180
Monto total aportado al Instituto Hondureño de Seguridad Social (2020-2065)	102.591	103.164
Pensión total en 2065	-	1.072.258
Devolución en 2065	29.312	-
Pensión mensual en 2065*	137	5.011
Diferencia entre las contribuciones realizadas y el monto recibido	-73.279	969.094

Fuente: Elaboración propia con base en la ley y el reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).
 Nota: En el ejercicio se considera una tasa de interés del 2% anual, pero por simplicidad se asume que no hay inflación.

*En esta fila se indica el valor de la pensión mensual autofinanciada con la devolución recibida por la persona que no logra pensionarse y de la pensión calculada con base en la tasa de reemplazo más baja (50%) correspondiente a la persona que sí logra pensionarse.

Ya que ambos trabajadores ganan el salario mínimo, el monto total contribuido durante sus trayectorias laborales es casi idéntico (102.591 y 103.164 lempiras, respectivamente). La diferencia entre contribuir 179 y 180 meses es de 573 lempiras o 23 dólares. La diferencia del 0,56% entre los montos aportados tiene un efecto importante en la situación previsional. El trabajador 1, que no completó el período de cotización mínimo, recibe una devolución de sus aportes personales (un 28,6% del monto total contribuido) que equivale aproximadamente a 29.312 lempiras, incluidos los intereses. El IHSS cobra un impuesto del 71,4% sobre los aportes del trabajador 1. El panel A del gráfico A1.1 del anexo 1 muestra que ese impuesto crece con el ingreso. Otra forma de resaltar el “castigo” que se impone a los trabajadores

que no logran pensionarse es calcular cual sería la pensión mensual autofinanciada con los aportes personales que devuelve el IHSS. Si esta persona fuese a autofinanciarse una pensión mensual asumiendo una expectativa de vida de 16,46 años tras haber cumplido 65 años⁹, el dinero disponible equivaldría a 13 mensualidades al año de 137 lempiras o 5,50 dólares. Ese valor representa un 10% de la línea de pobreza extrema en zonas rurales y un 7,6% de la línea de pobreza extrema en zonas urbanas.

El trabajador 2 se encuentra en una mejor posición, ya que ese mes adicional de contribución le da derecho a una pensión de al menos un 50% de su salario promedio, que es la tasa de reemplazo mínima que contempla el IHSS. Por tanto, recibiría 1.072.258 lempiras en total (que es el valor presente de la pensión, dada su esperanza de vida a los 65 años), pese a haber aportado 103.164 lempiras o un 10% del valor total que el IHSS le otorgaría. Este trabajador recibiría un subsidio equivalente a un 939% del monto que aportó. Asumiendo que esta persona tenga una expectativa de vida de 16 años a partir de la edad de retiro y que reciba 13 mensualidades por año, la pensión resultante sería de 5.011 lempiras o 202 dólares mensuales (el 50% de un salario mínimo). El panel B del gráfico A1.1 del anexo 1 muestra que ese subsidio crece con el ingreso. La pensión mensual que recibiría la persona que logra pensionarse equivale a un 370% de la línea de pobreza extrema rural y un 280% de la línea de pobreza extrema urbana.

Según la normativa del IHSS, todos los fondos utilizados para pagar pensiones por vejez provienen de las contribuciones de las personas afiliadas. Así, el ejercicio presentado muestra que los trabajadores que cotizan pero no cumplen con los requisitos para pensionarse financian a aquellos que sí los cumplen. La pregunta es: ¿quiénes son los trabajadores que pagan el impuesto y cuáles reciben el subsidio? Esta evidencia indicaría si el sistema de pensiones del IHSS es progresivo o regresivo. En el gráfico 4 se presenta el porcentaje de personas que reciben una pensión y la cantidad de asalariados del sector privado que cotizan al IHSS por quintil de ingresos del hogar, datos calculados con base en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

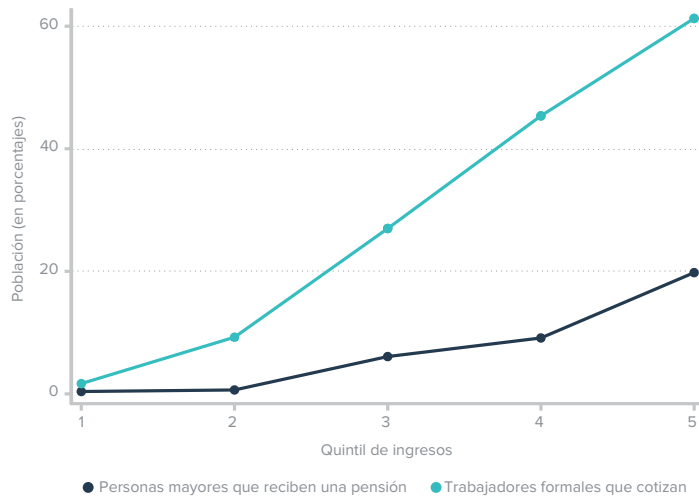
En promedio, alrededor del 7,2% de las personas mayores reciben una pensión y un 28,9% de los trabajadores asalariados del sector privado contribuyen. Si estas tendencias se mantienen, un 25% de quienes cotizan lograrán pensionarse al cumplir la edad de retiro. Estas cifras son menores que las estimadas por Bosch, Melguizo y Pagés (2013)¹⁰. Lamentablemente, si bien la encuesta de hogares identifica a las personas que reciben ingresos por pensión, no discrimina el concepto ni la fuente de esos ingresos. Los datos incluyen pensiones del IHSS (por vejez, invalidez y muerte), pensiones no contributivas y pensiones privadas gestionadas por el RAP o las AFP. Si se divide el porcentaje de personas pensionadas por quintil de ingresos entre la población que cotiza actualmente, es posible estimar las probabilidades de pensionarse por nivel de ingresos. Respectivamente, desde el quintil más pobre al más

⁹ Se asume un factor actuarial de 16,46 para los hombres, que representa una esperanza de vida de 65 años, tomado de un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (2014b) sobre el sistema de pensiones hondureño. El factor actuarial estimado para las mujeres es de 18,82.

¹⁰ La diferencia radica en la población considerada para calcular estas probabilidades. Bosch, Melguizo y Pagés (2013) consideran a todos los pensionados y los trabajadores sin distinción por categoría ocupacional. En este documento la población considerada se restringe a las personas en edad de retiro (mayores de 60 años en el caso de las mujeres y mayores de 65 en el caso de los hombres) que reciben una pensión o jubilación por cualquier concepto (invalidez, vejez o muerte) y de cualquier fuente (contributiva, no contributiva o privada), y se calcula la proporción de cotizantes que hay en el grupo de asalariados de entre 15 y 59 años que trabajan en el sector privado, que son quienes deben actualmente cotizar al sistema obligatorio de pensiones manejado por el IHSS de Honduras.

rico, las probabilidades son las siguientes: 23,3% (quintil 1), 7,0% (quintil 2), 22,6% (quintil 3), 20,1% (quintil 4) y 32,3% (quintil 5). Los resultados de las estimaciones arrojan dos hallazgos: primero, pese a que pocos trabajadores del primer quintil cotizan, es probable que reciban pensiones a través de programas focalizados dirigidos a personas mayores en condición de pobreza. Segundo, si se omite el primer quintil, se observa una tendencia creciente de la probabilidad de pensionarse. En otras palabras, mientras más gana un asalariado que cotiza, más posibilidades tiene de pensionarse al cumplir la edad de retiro. Si bien sería ideal tener datos del IHSS sobre la densidad de cotización por nivel de ingresos para corroborar esta hipótesis, esa información no estuvo disponible. Esos datos son clave para determinar cómo redistribuye el sistema de pensiones. El ejercicio planteado sugiere que el sistema de pensiones del IHSS parece ser regresivo, ya que cobra impuestos a los trabajadores que menos ganan y no logran pensionarse para subsidiar a trabajadores con ingresos altos que sí se pensionan porque tienen mayores probabilidades de cumplir con los requisitos.

Gráfico 4. Población que recibe pensiones y población que las financia por quintil de ingresos (en porcentajes) en Honduras



Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: La cantidad de personas mayores que reciben una pensión corresponde a quienes reportan que perciben ingresos por jubilaciones (incluidas pensiones del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) por vejez, invalidez o muerte; pensiones no contributivas, y pensiones privadas del sector financiero) y han alcanzado la edad de retiro (mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años). La cantidad de trabajadores que cotizan se calcula para empleados asalariados del sector privado, ya que el sector público maneja regímenes especiales.

Las pensiones complementarias a cargo del RAP constituyen un esquema de ahorro para el retiro de los asalariados del sector privado, ya que los trabajadores no están obligados a comprar una renta vitalicia con los recursos ahorrados, sino que, en el momento del retiro, pueden disponer de esos ahorros en su totalidad y destinarlos al fin que prefieran. El RAP debe recibir obligatoriamente un aporte del 3% de los asalariados del sector privado que ganan un salario mínimo o más (un 1,5% lo aporta el trabajador y un 1,5% lo aporta el empleador). Los trabajadores del sector privado que ganan un salario mínimo o más representan un 52,3%. Esos trabajadores cotizan un 3% sobre la diferencia entre su ingreso y el salario mínimo. Una persona que gana exactamente un salario mínimo no contribuye al RAP, y una persona que gana 1,01 salarios mínimos debe cotizar al RAP solo por el 0,1 que gana por encima del salario mínimo. No hay requisitos mínimos de permanencia o cotización en el

RAP, solamente es necesario alcanzar la edad establecida para el retiro y realizar trámites administrativos para solicitar la devolución de los montos ahorrados. Desde 2016 el RAP ha hecho pagos únicos de, en promedio, 17.717 lempiras o 715 dólares a 791 personas mayores.

Cabe mencionar que los asalariados del sector público tienen regímenes especiales de pensiones, adicionales a los del IHSS. Existen instituciones que gestionan las pensiones del personal de organismos públicos, del magisterio, del personal militar y de quienes trabajan en la universidad pública¹¹. Dos trabajos publicados, respectivamente, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) describen esos regímenes especiales con mayor detalle (Organización Internacional del Trabajo, 2014a; Flores et al., 2014). En general, esos sistemas tienen tasas de cotización de entre un 18% y un 25% del salario mensual para pensiones, y establecen tasas de reemplazo y requisitos particulares para pensionarse (Díaz Romero, 2011). No fue posible encontrar estudios previos ni información que permitiera determinar si esos regímenes redistribuyen y qué incentivos generan entre los trabajadores que cubren. Estudios futuros podrían examinar esos sistemas para determinar la efectividad de las pensiones que brindan al 6,2% de los trabajadores que son empleados públicos.

En resumen, el sistema de pensiones de retiro contributivo es manejado por el IHSS en modalidad de reparto, y en el RAP existen cuentas de capitalización individual para los asalariados del sector privado con ingresos superiores a un salario mínimo, que no redistribuyen recursos ni generan subsidios cruzados. Los trabajadores cotizan al IHSS sin monto mínimo pero sí con un monto máximo, lo cual genera que los que ganan menos aporten un porcentaje superior de sus ingresos. Para recibir una pensión del IHSS se debe cumplir con un requisito que consiste en haber cotizado como mínimo por 180 meses. Si no se cumple ese requisito, el IHSS de facto cobra un impuesto del 71,4% a los trabajadores, ya que les devuelve solamente sus aportes personales. Si el trabajador cumple con los requisitos, recibe un subsidio del 939% financiado por las cotizaciones de las personas afiliadas que no logran pensionarse. La evidencia disponible sugiere que quienes cumplen con los requisitos son los trabajadores de mayores ingresos, ya que permanecen más tiempo en la formalidad. Este resultado implica que los trabajadores de bajos ingresos pagan las pensiones de los que ganan más, y sugiere que el sistema de pensiones es regresivo. No cumplir con los requisitos para pensionarse puede suponer una vejez en situación de pobreza, como se muestra en el gráfico A1.2 del anexo 1. Por esta razón, no debería sorprender que la proporción de asalariados que cotizan a pensiones en el IHSS haya caído 6,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2018 (véase el cuadro A1.1). El hecho de que 3 de cada 4 trabajadores afiliados paguen un impuesto alto con sus cotizaciones y solo 1 de cada 4 reciba una pensión por vejez indica que los beneficios de cotizar al sistema de pensiones no parecen ser mayores que sus costos.

4.2. Salud contributiva

¹¹ Estas instituciones son: i) el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP); ii) el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA); iii) el Instituto de Previsión Militar (IPM), y iv) el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (IMPREUNAH).

El segundo pilar del sistema de protección social contributivo, el Régimen del Seguro de Atención de Salud, provee servicios de salud a los trabajadores afiliados y sus beneficiarios (cónyuges e hijas o hijos menores de 18 años)¹². Al igual que ocurre con las pensiones, la ley y el reglamento del IHSS no obligan a los trabajadores por cuenta propia a cotizar, lo que nuevamente genera contradicciones entre la Ley Marco del Sistema de Protección Social y las normas del IHSS.

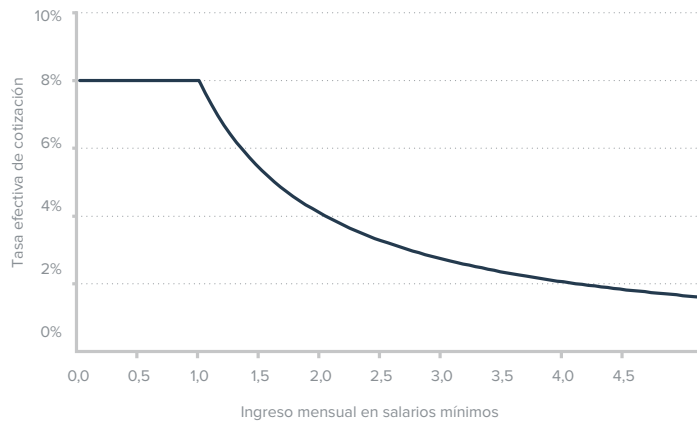
Los asalariados de los sectores privado y público deben aportar un 8% de su salario mensual al IHSS para recibir servicios de salud (aportan un 2,5% los trabajadores, un 5% los empleadores y el gobierno realiza un aporte solidario de un 0,5%). Nuevamente, el IHSS acepta contribuciones por ingresos inferiores al salario mínimo, pero la contribución máxima tiene un techo en el valor de dicho salario. En el gráfico 5 se muestra el resultado de los techos: las personas con menores salarios pagan el 8% establecido en la ley y los trabajadores con mayores ingresos pagan tasas efectivas menores que un 8% respecto a su salario total. El resultado de establecer el techo de cotización sobre un salario mínimo es que el sistema de salud del IHSS no redistribuye, ya que los trabajadores con ingresos altos pagan el mismo valor monetario (801,76 lempiras mensuales) que una persona afiliada que gana exactamente el salario mínimo y reciben los mismos servicios de salud.

Los trabajadores que cotizan reciben asistencia médico-quirúrgica, general y especializada, asistencia hospitalaria y farmacéutica, y asistencia dental (no incluye implantes). La cobertura también incluye servicios de maternidad y lactancia por 6 meses, y comprende a personas aseguradas cesantes con menos de dos meses desde la finalización de su contrato y a personas pensionadas por incapacidad total y por vejez. Esos servicios son ofrecidos en las instalaciones del IHSS o por proveedores del Sistema Nacional de Salud. Según las estadísticas presentadas en el cuadro A1.2 del anexo 1, en 2018 la proporción de asalariados cuyo empleador cotizaba al seguro de salud fue del 41,4%, con 790.000 cotizantes que en promedio tenían 2,2 personas beneficiarias.

Se debe resaltar el vínculo entre el sistema de pensiones y el de salud en el IHSS. Al cumplir con los requisitos para recibir una pensión por vejez, las personas pensionadas cuentan con acceso vitalicio a servicios de salud. Esto conlleva que el régimen de salud contributiva funcione como un sistema de reparto, ya que el costo de la salud de los pensionados lo pagan los trabajadores activos que cotizan. Sin embargo, el hecho de que algunos trabajadores logren pensionarse y otros no introduce un elemento regresivo adicional. Un trabajador que no alcanza los 180 meses de cotización no solo pierde su pensión, sino que además se queda sin acceso a servicios de salud para él y su grupo familiar. Como se mostró anteriormente, los trabajadores que ganan menos tienen pocas chances de cumplir con los requisitos para pensionarse. Así, el sistema termina castigando a los trabajadores que ganan salarios más bajos ya que no solamente es menos probable que reciban una pensión en el momento de retirarse, sino que además pierden acceso a los servicios de salud en la vejez.

Gráfico 5. Tasas efectivas de contribución al régimen de atención de la salud del Instituto Hondureño de Seguridad Social por ingreso mensual medido en salarios mínimos

¹² El IHSS cubre a hijas e hijos mayores de 18 años en el caso de que sufran de una enfermedad crónica o una discapacidad.



Fuente: Elaboración propia con base en la ley y el reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

4.3. Seguro de riesgos profesionales

La Ley Marco del Sistema de Protección Social establece un pilar contributivo en el IHSS para proteger a los trabajadores ante accidentes y riesgos laborales: el Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales. Todas las empresas contratantes están obligadas a contribuir y los trabajadores por cuenta propia pueden hacerlo voluntariamente, lo que genera una contradicción legal porque la mencionada ley obliga a los trabajadores por cuenta propia que no requieren asistencia estatal a asegurarse por riesgos laborales. Las empresas que no cuentan con este seguro deben cubrir los gastos médicos y de indemnización en caso de que ocurra un accidente o una enfermedad laboral afecte a sus empleados.

El IHSS provee atención médica y un subsidio por incapacidad, y, en caso de discapacidad permanente o total, ofrece una pensión mensual a la persona accidentada si también cotiza a pensiones por invalidez, vejez o muerte. Este seguro comparte riesgos entre los trabajadores mediante un fondo común, ya que aquellos que no sufren accidentes laborales financian los servicios médicos de los que sufren un accidente o una enfermedad laboral de las contempladas en la lista de enfermedades profesionales indemnizables establecida por el IHSS¹³. Dado que los principales beneficios de este seguro consisten en servicios de atención de la salud por enfermedades o accidentes laborales, hay algo de redistribución, ya que los aportes son proporcionales al salario. Sin embargo, al igual que en los otros pilares contributivos del IHSS, los trabajadores de menores ingresos pagan tasas efectivas más altas como porcentaje de su salario total, como se muestra en el gráfico A1.3 del anexo 1.

¹³ En el cuadro A1.3 puede observarse que la proporción de asalariados que están cubiertos por el seguro de riesgos profesionales es del 40%.

4.4. Cesantías

La Ley Marco del Sistema de Protección Social estableció el Régimen del Seguro de Cobertura Laboral, que opera como una especie de seguro de desempleo. Las empresas del sector privado deben crear una cuenta de capitalización laboral para cada trabajador asalariado registrado en su nómina¹⁴. La contribución mensual es del 4% del salario total, monto que es canalizado al RAP por las empresas, que establecen cuentas individuales a nombre de sus empleados. Esta modalidad no genera agregación de riesgos ni subsidios cruzados, ya que los montos ahorrados solamente pueden ser utilizados para el pago de cesantías de la persona a cuyo nombre se ha establecido la cuenta, es decir, es un mecanismo de prepago de las liquidaciones que no redistribuye aportes.

Esos fondos deben ser utilizados para indemnizar a los trabajadores cuando se termina la relación laboral¹⁵. Los montos de las indemnizaciones están establecidos en el Código del Trabajo y son proporcionales al tiempo trabajado (Congreso Nacional de Honduras, 1959). Si la persona ha trabajado entre 3 y 6 meses tiene derecho a 10 días de salario; si ha trabajado entre 6 y 12 meses tiene derecho a 20 días de salario, y si ha estado vinculada laboralmente por más de 1 año tiene derecho a 1 mes de salario por cada año trabajado. Las cesantías tienen un techo: no se pueden pagar más de 25 salarios mensuales por indemnizaciones. Los montos son iguales en microempresas que emplean a menos de 10 trabajadores, aunque el techo se fija en un valor de 15 salarios mensuales.

Los montos acumulados en la cuenta individual pueden ser insuficientes para pagar las indemnizaciones requeridas. Por ejemplo, si una persona debe recibir 100.000 lempiras por indemnización y el fondo cuenta con 35.000 lempiras, el empleador debe cubrir los 65.000 lempiras restantes con sus propios fondos. Si la cuenta contiene más fondos de los necesarios, todo el excedente va a la persona indemnizada. Por ejemplo, si la indemnización es de 100.000 lempiras y se cuenta con 120.000 lempiras en el fondo de cesantías, ese monto cubre la indemnización y el excedente se le paga al trabajador como prima por antigüedad laboral.

Según las cifras más recientes del RAP, 465.944 asalariados del sector privado poseen una cuenta de cesantías en el RAP, cifra que representa aproximadamente un 37,6% de todos los asalariados del sector privado. Es decir, no todos los asalariados están inscritos en el pilar de cesantías, sino solamente 1 de cada 3. En 2019 se pagaron indemnizaciones promedio, en una sola exhibición, de 5.858 lempiras (237 dólares) a 49.382 trabajadores.

¹⁴ Las cesantías no cubren a los asalariados del sector público ya que esos trabajadores están sujetos a otras formas de contratación y a regímenes distintos, según el artículo 30 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

¹⁵ La terminación del contrato laboral incluye despidos, renuncia y cese de contrato al momento de pensionarse. En todos los escenarios, el trabajador (o sus beneficiarios, en caso de muerte) tiene derecho a recibir el 100% del monto acumulado en su cuenta de capitalización individual en el momento en que se termina el vínculo laboral.

5. Salarios mínimos y protección contra el despido en Honduras

5.1. Salarios mínimos

Los trabajadores asalariados están cubiertos por la Ley del Salario Mínimo y el Código del Trabajo (Congreso Nacional de Honduras, 1959 y 1971). Según esas leyes, los asalariados del sector privado tienen derecho a salarios mínimos y a protección contra el despido¹⁶. Las trabajadoras remuneradas del hogar, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados no están cubiertos por esas normas (Ham, 2018).

Honduras actualmente legisla 41 salarios mínimos. Sus valores se determinan por 10 ramas de actividad y 4 tamaños de empresas¹⁷: empresas que tienen de 1 a 10 empleados (microempresas), de 11 a 50 empleados (pequeñas), de 51 a 150 empleados (medianas) y 150 empleados o más (grandes). Hay un salario mínimo adicional para compañías situadas en zonas libres, que incluye a las empresas maquiladoras. Los salarios mínimos son altos comparados con el ingreso promedio. En 2019, el salario mínimo promedio (sin incluir las zonas libres) fue de 9.622,32 lempiras mensuales o 400 dólares. La razón con respecto al salario promedio en 2019 fue de 1,3 y respecto del salario mediano fue de 1,6, valores que se encuentran entre los más altos de Latinoamérica (Maloney y Núñez, 2004). En el gráfico 6 se presenta la distribución de las remuneraciones mensuales de todos los trabajadores (panel A) y de los asalariados del sector privado (panel B), desagregadas por sector según condición de formalidad. Las dos líneas verticales incluidas en el gráfico indican, además, el valor del salario mínimo más bajo y el promedio de todos los mínimos, a excepción del que se aplica en las zonas libres¹⁸.

La información presentada en el gráfico 6 permite clasificar a todos los trabajadores y los asalariados en tres grupos, según su remuneración: ingresos inferiores al salario mínimo más bajo, ingresos situados entre el salario mínimo más bajo y el promedio, e ingresos situados por encima del mínimo promedio (véase el cuadro 6). Cuando se considera a todos los trabajadores, se observa que un 58,3% de ellos ganan menos que el salario mínimo más bajo; un 17,7% percibe un ingreso situado entre el salario mínimo más bajo y el salario mínimo promedio, y solamente un 23,9% percibe ingresos superiores al salario mínimo promedio. La diferencia es más grande cuando se comparan los salarios de los trabajadores formales e informales. Mientras que solo un 10,7% de los trabajadores formales perciben un ingreso inferior al salario mínimo más bajo, esa cifra es del 74,7% entre quienes trabajan en el sector informal. En el otro extremo, un 61,4% de los trabajadores formales y un 11,3% de los trabajadores informales perciben ingresos superiores al salario mínimo promedio. Los datos presentados en el gráfico 6 también muestran que hay trabajadores formales que perciben bajos ingresos y trabajadores informales que perciben altos ingresos, es decir, las distribuciones de las remuneraciones de los sectores formal e informal se traslapan.

¹⁶ La estructura salarial que comprende a los asalariados del sector público está regida por otro marco jurídico. Más detalles pueden consultarse en Ham (2018).

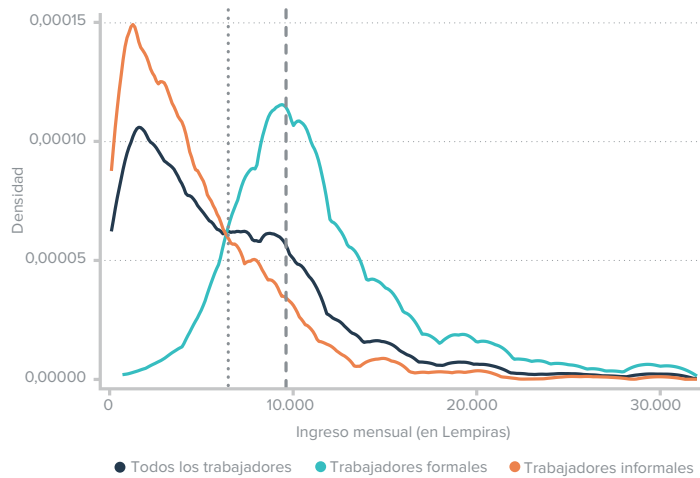
¹⁷ Las diez ramas de actividad son agricultura, silvicultura, caza y pesca; explotación de minas y canteras; industria manufacturera; electricidad, gas y agua; construcción; comercio, hoteles y restaurantes; transporte, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas; servicios comunales, sociales y personales, y actividades de hospitales.

¹⁸ En el gráfico A1.4 se presentan los mismos subgráficos, pero se utiliza el logaritmo del ingreso mensual para normalizar las distribuciones.

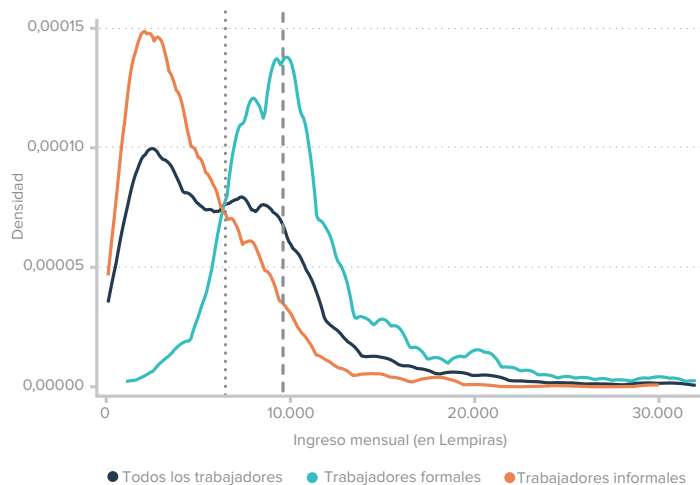
Los porcentajes son similares entre los asalariados del sector privado: un 53,9% de ellos perciben ingresos inferiores al salario mínimo más bajo (de 6.440,66 lempiras mensuales), un 22,6% gana entre 6.440,66 y 9.622,32 lempiras mensuales, y un 23,5% gana más de 9.622,32 lempiras por mes. En el caso de los asalariados formales, la distribución entre las tres categorías es de un 11,9%, un 34,8% y un 53,4%, respectivamente. Entre los asalariados informales, un 74,7% percibe un ingreso menor que el salario mínimo más bajo, un 16,6% percibe un ingreso situado entre el mínimo más bajo y el promedio, y un 8,7% percibe un ingreso superior al salario mínimo promedio, lo cual indica que existe incumplimiento de las normas establecidas en la Ley del Salario Mínimo.

Gráfico 6. Distribución de remuneraciones y salarios mínimos legales por sector de actividad (formal o informal) e ingreso mensual en Honduras

a. Todos los trabajadores



b. Asalariados del sector privado



Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: Los cálculos incluyen a todos los trabajadores (panel A) y a los asalariados del sector privado (panel B) de 15 a 59 años que declaran estar ocupados y que trabajan al menos 20 horas semanales.

Cuadro 6. Distribución de los trabajadores por sector de actividad (formal o informal) y rango de salario (en porcentajes) en Honduras

	Salario		
	Menor que el salario mínimo más bajo	Entre el salario mínimo más bajo y el salario mínimo promedio	Mayor que el salario mínimo promedio
	[0 - 9.622,32]	[6.440,66 - 9.622,32]	[> 9.622,32]
Todos los trabajadores			
Total	58,3	17,7	23,9
Formales	10,7	27,9	61,4
Informales	74,7	14,0	11,3
Asalariados			
Total	53,9	22,6	23,5
Formales	11,9	34,8	53,4
Informales	74,7	16,6	8,7

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Las empresas más grandes están obligadas a pagar salarios mínimos más altos, como se muestra en el gráfico 7. En promedio, el paso de una microempresa (de 1 a 10 trabajadores) a una pequeña empresa (de 11 a 50 trabajadores) conlleva un aumento del 3,52% del valor del salario mínimo. El paso de una firma pequeña a una firma mediana (de 51 a 150 trabajadores) supone un aumento del 12,04% del valor del salario mínimo. El paso de una empresa mediana a una grande (que cuenta con más de 150 trabajadores) requiere pagar un salario mínimo un 8,24% más alto. Así, las empresas más grandes deben pagar un salario mínimo un 25,5% más elevado que el que deben pagar las microempresas. Si el tamaño de la empresa se mantiene fijo, el desvío estándar de los salarios mínimos (es decir, la medida en que el salario varía) con relación al promedio entre ramas de actividad es de un 9,16% en las microempresas, un 8,62% en las empresas pequeñas, un 10,14% en las empresas medianas y un 10,53% en las firmas grandes, por lo que la diferenciación por rama es más relevante en las empresas grandes.

Para cuantificar el incumplimiento del pago de salarios mínimos con mayor precisión, se necesita tomar en cuenta la rama de actividad y el tamaño de las empresas en que se desempeñan los asalariados. En el gráfico 8 se presentan datos sobre el nivel de cumplimiento con los salarios mínimos, al mostrarse la distribución de ingresos horarios correspondiente a trabajadores asalariados del sector privado formales e informales con base en un valor del salario mínimo horario igual a 0 para captar las diferencias por rama de actividad y tamaño

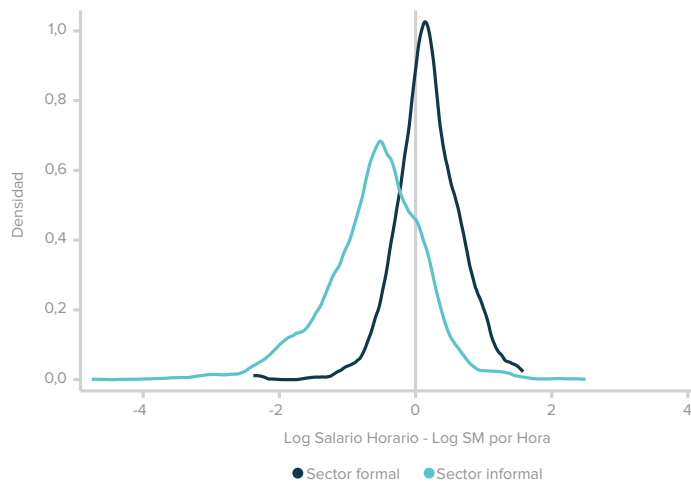
de la empresa¹⁹. Si el cumplimiento con los 40 salarios mínimos es total, la distribución de los salarios se debe situar completamente por encima de 0 (valor que en el gráfico representa el salario mínimo). Si partes de la distribución se sitúan en valores inferiores a 0, ello indica un incumplimiento de los mínimos.

Gráfico 7. Salario mínimo horario por tamaño de la empresa (en lempiras) en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, “Acuerdo Ejecutivo N° STSS-006-2019”, La Gaceta, 9 de enero de 2019.

Gráfico 8. Distribución de ingresos por hora con base en el salario mínimo por hora por sector de actividad (formal o informal) y tamaño de la empresa en Honduras



Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: Los cálculos incluyen a todos los asalariados del sector privado de entre 15 y 59 años que declaran estar ocupados y que trabajan al menos 20 horas semanales.

En el cuadro 7 se presentan los porcentajes de trabajadores asalariados que ganan menos que un salario mínimo, exactamente el salario mínimo y más que el salario mínimo, datos que

¹⁹ Los mismos gráficos fueron realizados considerando ingresos y salarios mínimos mensuales. Los resultados son cualitativamente similares a los presentados a partir de valores horarios y están disponibles (pueden ser solicitados a los autores).

se desagregan según la condición de formalidad²⁰. Las cifras permiten confirmar los resultados de estimaciones anteriores que señalan incumplimiento (Ham, 2015; Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, 2020). A alrededor de un 47,7% de los asalariados formales se les paga un ingreso menor que el salario mínimo. Esos trabajadores no perciben menores ingresos porque trabajan menos o a tiempo parcial, ya que las estadísticas se calculan con base en el salario horario. Como resultado del incumplimiento con el salario mínimo y del hecho de que el IHSS no exija un salario de cotización mínimo, algunos trabajadores cotizan por ingresos inferiores al mínimo. En el cuadro 7 puede observarse que, a pesar de que todos los asalariados del sector privado deberían recibir un salario mínimo por ley, que eso se cumpla depende del sector, formal o informal, en que cada trabajador se desempeña. Un 52,3% de los asalariados del sector formal perciben un ingreso igual o superior al salario mínimo, mientras que solamente un 22,5% de los asalariados informales perciben ese tipo de ingresos.

Cuadro 7. Cumplimiento con el salario mínimo por categoría ocupacional y sector de actividad (formal o informal) (en porcentajes) en Honduras

Cumplimiento (en porcentajes de personas que trabajan)						
	Salario (en lempiras por hora)	Ratio salario mínimo/ ingresos	Menor que el salario mínimo	Igual al salario mínimo	Mayor que el salario mínimo	Total
Salario mínimo promedio	40,09					
Asalariados formales						
Promedio	52,03	0,771	47,7	13,2	39,2	100,0
Mediana	46,51	0,862				
Asalariados informales						
Promedio	24,16	1,660	77,5	8,7	13,8	100,0
Mediana	19,77	2,028				

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: Estos cálculos incluyen a todos los asalariados del sector privado de entre 15 y 59 años que declaran estar ocupados y que trabajan al menos 20 horas semanales.

Hay múltiples causas detrás del incumplimiento con los salarios mínimos. Primero, los altos valores de los mínimos desincentivan su pago, especialmente si se considera que gran parte de las empresas son microempresas, como se señaló anteriormente (Instituto Nacional de Estadística, 2016). Segundo, el monitoreo del cumplimiento con relación a los salarios mínimos es imperfecto. Si bien la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (2020) ha aprobado leyes que dan un mayor alcance a la labor de sus inspectores y aumentan el valor de las multas por incumplimiento, el número de inspectores sigue siendo bajo respecto de la cantidad de empresas que operan en el país. Finalmente, el hecho que el IHSS acepte contribuciones

²⁰ Se definieron tres rangos: i) menos del salario mínimo si gana un 90% del salario mínimo respectivo; ii) exactamente el salario mínimo si gana entre un 90% y un 110% del salario mínimo respectivo, y iii) más del salario mínimo si el ingreso es superior a un 110% del salario mínimo respectivo.

de personas afiliadas que perciben ingresos situados por debajo del salario mínimo también fomenta el incumplimiento de los pisos salariales.

El cumplimiento por rama de actividad y tamaño de la empresa es heterogéneo (Ham, 2015). En el gráfico A1.5 del del anexo 1 se presentan datos sobre cumplimiento del salario mínimo para asalariados formales del sector privado, desagregados por tamaño de la empresa. Se indica el salario mínimo correspondiente a cada tamaño de empresa, así como el salario mínimo promedio más bajo que corresponde a las microempresas. Las distribuciones permiten observar que las empresas medianas y grandes cumplen parcialmente con los salarios mínimos, ya que pagan el salario mínimo correspondiente a las microempresas, pero no pagan el valor que establece la legislación para su tamaño. Las empresas grandes, en particular, parecen estar tomando el salario mínimo establecido para las microempresas como referencia.

Los salarios mínimos suelen legislarse para garantizar un ingreso mínimo a los trabajadores y redistribuir hacia los más desfavorecidos. Desde 2010 el salario mínimo promedio ha crecido un 7% anual en términos reales. ¿Funcionan los salarios mínimos en Honduras? La evidencia es mixta. Gindling y Terrell (2009) señalan que, si bien redistribuyen ingresos hacia algunos asalariados formales de hogares pobres, destruyen empleos asalariados. Los mismos autores muestran que entre 1990 y 2004 los salarios mínimos solo lograron reducir la pobreza en hogares conformados por asalariados formales del sector privado (Gindling y Terrell, 2010). Ham (2018) plantea que entre 2005 y 2012 los salarios mínimos desplazaron a una gran cantidad de personas del sector laboral formal al informal. Cuando las opciones son no tener empleo ni ingresos o tener un trabajo en el sector informal, recibir ingresos bajos y carecer de cobertura contributiva, muchas personas prefieren la segunda opción, ya sea porque no encuentran trabajo en el sector formal o porque no cuentan con otra alternativa para percibir ingresos. Esta evidencia sugiere que los salarios mínimos benefician a un número pequeño de asalariados que trabajan en el sector formal y perjudican a un gran número de asalariados que se desempeñan en el sector informal, pues los últimos no cuentan con beneficios de la protección social y deben aceptar salarios inferiores. Así, en un país con altos niveles de informalidad y salarios mínimos elevados, es difícil que los pisos salariales logren su objetivo.

5.2. Protección contra el despido

Los trabajadores asalariados están protegidos contra el despido injustificado, definido en el Código del Trabajo (Congreso Nacional de Honduras, 1959). Las prestaciones laborales cumplen la función de un seguro de desempleo por antigüedad o brindan cobertura cuando una persona es despedida sin causa justa. El Código del Trabajo establece que, “cuando el despido injustificado surta efecto, el trabajador tendrá derecho a la remuneración debida durante la suspensión del trabajo y a la indemnización o a que se le reintegre el trabajo, a su elección” (Congreso Nacional de Honduras, 1959, art. 110). Usualmente las prestaciones laborales o indemnizaciones se negocian bilateralmente entre el empleador y el trabajador. Sin embargo, es necesario iniciar un proceso legal cuando el despido se funda en causas injustas.

Las causas injustas de despido abarcan faltas graves por parte del empleador, como la violencia, la incitación de actos delictivos, el hecho de poner en peligro la salud o la integridad física y mental del trabajador o sus parientes, y cualquier incumplimiento de las obligaciones establecidas para los empleadores en los contratos suscritos entre las partes (Congreso Na-

cional de Honduras, 1959)²¹. La ley no considera como causas injustas las fluctuaciones de la demanda agregada, el ciclo económico o los cambios tecnológicos que reemplazan trabajo por capital, por lo que una persona despedida durante una recesión económica o por cambios tecnológicos no tiene derecho a indemnización. Probar un despido por causa injusta es complejo, ya que la persona despedida debe demostrar irrefutablemente que su empleador no tuvo causa justa o cometió una falta grave de acuerdo con las normas establecidas en el Código del Trabajo.

El empleado debe presentar su caso de despido injusto frente a un Tribunal de Trabajo en un plazo que no debe exceder los dos meses posteriores a su desvinculación, la que, a su vez, debe haber sido notificada por escrito por su empleador. El trabajador puede contratar servicios legales privados o contar con representación legal gratuita de la Procuraduría del Trabajo en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Los procesos legales para el pago de prestaciones laborales suelen demorar de uno a tres años o se pueden negociar fuera de los tribunales. La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social sugiere que se llegue a un acuerdo negociado. En 2019, 14.015 procesos fueron iniciados: un 35% de los casos concluyeron con un acuerdo negociado, un 27% de los casos siguen en proceso y un 38% de los casos fueron abandonados por los trabajadores. Los valores de las indemnizaciones son proporcionales al tiempo trabajado. Si la persona ha trabajado entre 3 y 6 meses tiene derecho a 10 días de salario; si trabajó entre 6 y 12 meses tiene derecho a 20 días de salario, y si el vínculo laboral fue superior a 1 año tiene derecho a 1 mes de salario por cada año laborado. Las prestaciones laborales tienen un techo: no se pueden pagar más de 25 salarios mensuales. Los montos son iguales en las microempresas con menos de 10 trabajadores, aunque en esas empresas el techo se fija en 15 salarios mensuales.

En general la protección contra el despido está diseñada para resguardar a los empleados asalariados, pero en la práctica cubre a pocos de ellos. La protección contra el despido a través de indemnizaciones o prestaciones laborales no está garantizada para todos los asalariados y puede llegar a involucrar procesos legales costosos en tiempo y dinero. Además, las indemnizaciones en general no suelen ser altas, ya que la antigüedad laboral promedio de los trabajadores asalariados formales ronda los cinco años, lo que significaría prestaciones laborales equivalentes, en promedio, a cinco salarios mensuales.

6. Programas no contributivos para personas que no cotizan o no trabajan

Según la Ley Marco del Sistema de Protección Social, las personas que no integran el mercado laboral, los trabajadores por cuenta propia que requieren asistencia estatal, las trabajadoras remuneradas del hogar y los trabajadores familiares no remunerados no están obligados a cotizar. Sin embargo, en este trabajo se ha mostrado que, además de esos grupos, existe un porcentaje de trabajadores en condición de informalidad ilegal, ya que sus empleadores no cotizan por ellos (asalariados) o ellos no cotizan directamente (trabajadores por cuenta propia que no requieren asistencia estatal). Las personas exentas de cotizar, y las

²¹ Una lista exhaustiva de las causas por las cuales se puede solicitar una indemnización puede consultarse en el anexo 2.

que deberían hacerlo pero no lo hacen, esto es, los trabajadores informales, cuentan con la cobertura del componente no contributivo. La Ley Marco del Sistema de Protección Social define en su marco jurídico que la protección no contributiva consiste en un piso de protección social que brinda acceso a servicios de salud y a otros bienes y servicios²².

La Ley Marco del Sistema de Protección Social establece que ese piso de protección social se implementará de manera gradual, y que los servicios no contributivos podrán ser manejados por diferentes instituciones públicas, privadas o mixtas. Si bien dicha ley define áreas de acción para el sistema no contributivo, no precisa cuáles instituciones brindarán los servicios ni establece los programas específicos que se brindarán a la población beneficiaria. Es decir, después de la aprobación de la Ley Marco del Sistema de Protección Social, no se han dado los pasos requeridos para definir con claridad el componente no contributivo.

El único programa no contributivo en funcionamiento es el programa de salud pública que provee la Secretaría de Salud. Cualquier persona puede acudir a un hospital público y recibir tratamiento. En el cuadro 8 se muestra que en 2018 aproximadamente un 1,44% del PIB se destinó a servicios de salud a través de ese programa: se brindaron servicios de primer nivel mediante programas de prevención, promoción y asistencia primaria, y también se brindó atención de segundo nivel bajo la forma de consultas y servicios de medicina especializada (Rodríguez-Herrera, 2006). En comparación, el gasto total en el sistema de salud contributivo del IHSS ascendió a un 0,874% del PIB en 2018.

Cuadro 8. Gasto en el programa de salud no contributivo (en lempiras y en porcentajes del PIB) en Honduras, 2018

	Gasto	
	En lempiras	En porcentajes del PIB
Actividades centrales	1.761,3	
Rectoría de salud	846,6	
Servicios de salud	8.283,8	1,44
Primer nivel	3.345,8	0,86
Segundo nivel	4.938,0	0,48
Transferencias y asignaciones globales	2.783,6	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas de Honduras correspondientes al año fiscal 2018.

²² En el artículo 8 de la Ley Marco del Sistema de Protección Social se establece una lista de bienes y servicios públicos que debe brindar el piso de protección social (Congreso Nacional de Honduras, 2015), que incluye: i) un ingreso básico por niño o niña y otros bienes y servicios que garanticen el desarrollo integral adecuado de la niñez (transferencias condicionadas, programas de desarrollo integral de la niñez, implementos escolares básicos, nutrición escolar, becas y asistencia solidaria, y otros beneficios educativos); ii) planes y programas que promuevan la salud integral; iii) planes y programas que promuevan el empleo y la seguridad alimentaria y nutricional de las familias; iv) planes recreativos; v) planes asistenciales y hogares temporales para la niñez en situación de abandono o vulnerabilidad; vi) planes asistenciales y subsidios en dinero o especie; vii) planes asistenciales para personas mayores, y viii) otros programas y planes esenciales para la adecuada promoción y protección social de la comunidad.

El sistema de salud no contributivo sí redistribuye. Las personas que acuden a un hospital público no deben pagar y todas reciben el mismo servicio, sin distinción. Por tanto, una persona pobre y una persona perteneciente al 1% más rico recibirán la misma atención en un hospital público, pese a que ninguna deba pagar directamente por el servicio. El programa de salud pública es financiado con impuestos, por lo que quienes más ganan son quienes más pagan.

Más de 7 millones de personas tienen acceso a servicios de salud no contributivos, y reciben servicios médicos cuyo valor monetario es de aproximadamente 1.135 lempiras per cápita anual con costo cero (véase el cuadro A1.5 del anexo 1). En el país 1.746.781 personas que cotizan hasta un techo de 801,76 lempiras mensuales al IHSS reciben 2.703 lempiras anuales en servicios de salud per cápita²³. Cabe recordar que para cotizar al componente de salud en el IHSS también se requiere aportar a las pensiones y al seguro de riesgos profesionales, lo que incrementa aún más el costo de recibir servicios de salud como parte del paquete contributivo, y por eso resulta complicado hacer un cálculo comparativo de los costos y los beneficios de la salud contributiva y no contributiva.

La existencia, al mismo tiempo, de un sistema de salud contributivo y de otro no contributivo supone un impuesto al trabajo formal y un subsidio a la informalidad. Esa situación no es ideal por varias razones. Primero, no todos los trabajadores formales ganan más que los informales, como se muestra en los gráficos 6 y 8. Sin embargo, todas las personas que componen el sector formal deben pagar por servicios de salud y todas las que integran el sector informal reciben salud gratis, lo que perjudica a los trabajadores formales de bajos ingresos. Segundo, no todos los trabajadores informales requieren asistencia estatal, como puede observarse en el cuadro 2. Ese 30,44% de población que trabaja en el sector informal y no es pobre debería cotizar. No obstante, a pesar de que no lo hace, recibe gratis los servicios de la salud no contributiva, lo que de facto constituye un modo de premiar el incumplimiento de la Ley Marco del Sistema de Protección Social. Tercero, la división entre servicios de salud contributivos y no contributivos crea un dilema para el gobierno: desde el punto de vista de la protección social, lo ideal sería que todos los trabajadores recibieran iguales servicios de salud, en términos del monto de la inversión en salud per cápita. No obstante, si se aumenta la inversión en el programa no contributivo de salud para igualarla, en términos per cápita, con la inversión en el programa contributivo del IHSS, se incrementa el subsidio a la informalidad y la ilegalidad, lo que podría causar que aún más personas que deberían cotizar prefieran no hacerlo y opten por recibir, en su lugar, servicios de salud gratuitos como parte del sector informal.

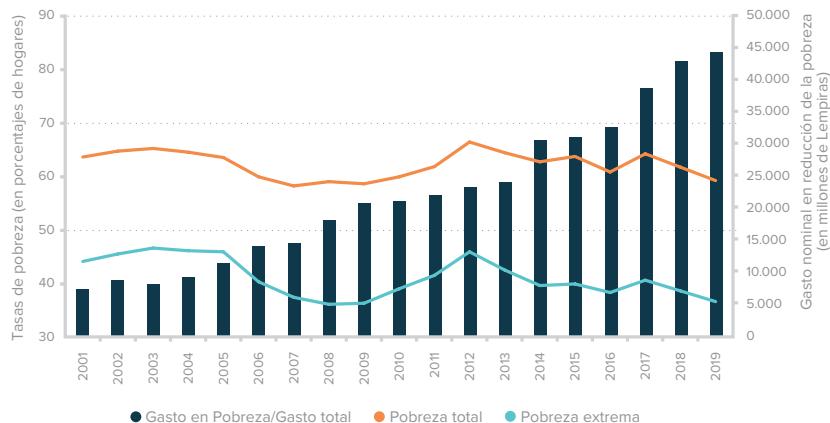
7. Programas focalizados de combate a la pobreza en Honduras

Los programas de combate a la pobreza han sido implementados en Honduras desde principios de la década de 1990 (Moore, 2008), debido a los altos niveles de pobreza registrados en el país (Ham, 2011). Entre 2001-2019, la pobreza extrema pasó de un 39,1% a un 36,7% y la pobreza moderada se redujo desde un 63,7% hasta un 59,3%. Si bien esas son tendencias

²³ En este cálculo no se incluye a los trabajadores asalariados del sector público, ya que ese grupo se encuentra cubierto por regímenes especiales.

alentadoras, los logros en materia de reducción de la pobreza han sido modestos si se consideran el nivel de crecimiento económico, el gasto en programas de alivio a la pobreza y las inversiones actuales dirigidas al mismo fin. En el gráfico 9 se presentan las tendencias del gasto en programas de reducción de la pobreza y la evolución de las tasas de pobreza: los datos permiten concluir que ha aumentado el gasto nominal dirigido a la reducción de la pobreza, pero las tasas observadas de pobreza no descendieron mucho en los últimos 20 años.

Gráfico 9. Tendencias del gasto nominal en reducción de la pobreza y tasas de pobreza (en porcentajes) en Honduras, 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019, y del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

En el cuadro 9 puede observarse que la inversión en programas de combate a la pobreza representó un 1,09% del PIB en 2018. La Ley Marco del Sistema de Protección Social establece el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza, que representa la mayor inversión realizada hasta el momento en el país en programas de alivio a la pobreza. Dicho fondo se financia mediante rendimientos de las inversiones gubernamentales, transferencias directas del gobierno, y préstamos y donaciones de agencias nacionales e internacionales (Congreso Nacional de Honduras, 2015, art. 10). En 2018 ese fondo invirtió 5.000 millones de lempiras (alrededor de un 0,87% del PIB), lo que suele ser la inversión monetaria anual promedio. Los recursos se asignan a diferentes dependencias y son utilizados según las leyes y reglamentaciones de cada entidad. Es importante resaltar que el marco jurídico de protección social establece áreas programáticas para combatir la pobreza, pero “los requisitos mínimos, cobertura y demás aspectos que cuantifican y califican el otorgamiento de bienes y servicios otorgados [...] deben estar definidos en el marco de las leyes, reglamentos y demás normativas que se emitan” (Congreso Nacional de Honduras, 2015, art. 8). Es decir, la Ley Marco del Sistema de Protección Social no establece con claridad quiénes reciben los servicios y omite detalles sobre los programas específicos que maneja el mencionado fondo. Es necesario obtener más información sobre el funcionamiento de ese fondo a fin de examinar en detalle los criterios de focalización, las características de la población beneficiaria, las instituciones que manejan los recursos y los resultados de los programas, dado que el monto implicado es alto.

Cuadro 9. Gasto en programas de combate a la pobreza (en porcentajes del PIB) en Honduras, 2018

Programa	Gasto (en porcentajes del PIB)
Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza	0,8700
Bono Vida Mejor	0,2166
Programa Adulto Mayor	0,0007

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas y del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) de Honduras correspondientes al año 2018.

El segundo programa de combate a la pobreza consiste en las transferencias monetarias condicionadas del Bono Vida Mejor. Ese programa se lanzó en la década de 1990 como el Programa de Asignación Familiar (PRAF) y, aunque ha cambiado de nombre a lo largo del tiempo, sus objetivos se han mantenido. El programa tiene por objeto aliviar las actuales condiciones de pobreza mediante transferencias monetarias y fomentar la inversión en capital humano para reducir la persistencia de la pobreza en el futuro (Glewwe y Olinto, 2004). El Bono Vida Mejor representó una inversión del 0,217% del PIB en 2018. A continuación se definen los criterios de elegibilidad del programa y se examina cómo se seleccionan los hogares que reciben las transferencias condicionadas, y más adelante se analiza la evidencia disponible sobre su efectividad.

La focalización del Bono Vida Mejor se realiza primero por región geográfica (el programa se centra en las zonas más pobres del país) y, segundo, se usa un algoritmo que asigna un puntaje de vulnerabilidad a los hogares, diseñado por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), que pertenece a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. El Registro Único de Participantes fue creado por el Gobierno con el objetivo de censar a los hogares vulnerables. Así, el CENISS calcula un puntaje de vulnerabilidad con base en diferentes dimensiones del bienestar, define un umbral de corte y entrega los beneficios del programa a los hogares cuyo puntaje es superior al umbral. Las variables que se usan para calcular ese puntaje son las características de la vivienda y otros indicadores que no pueden ser manipulados por las personas que responden la encuesta. Se excluyen las variables laborales, por lo que tener un trabajo formal o informal no influye en las posibilidades de los hogares de recibir transferencias condicionadas. Las familias beneficiarias reciben una transferencia máxima de 10.000 lempiras anuales (aproximadamente 400 dólares o alrededor de un salario mínimo), y el monto se determina con base en la estructura del hogar²⁴. La transferencia máxima mensual es de 833 lempiras o 34 dólares.

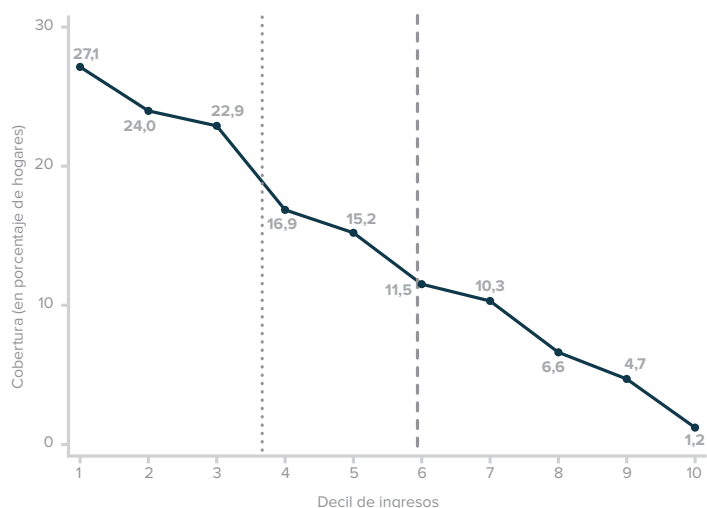
Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 permiten establecer si esa focalización es efectiva. En el gráfico 10 se presenta el porcentaje de hogares que participan del programa por decil de ingresos. Los hogares que cuentan con menos recursos son los que principalmente reciben el Bono Vida Mejor. Sin embargo, mientras que un 27% de los hogares del decil más pobre reciben la transferencia, un 73% de hogares del mismo decil no reciben asistencia. El algoritmo del CENISS escoge a las personas más

²⁴ En el cuadro A1.6 del anexo 1 se presenta la estructura de las transferencias de Vida Mejor.

vulnerables entre el grupo de población que se encuentra en situación de pobreza, pero, dadas las altas tasas de pobreza y los recursos limitados para atender a esa población, se está excluyendo a más de la mitad de los hogares en situación de pobreza. Un 25,7% de los hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza extrema reciben el Bono Vida Mejor y un 15,2% de los hogares situados bajo la línea de pobreza moderada son beneficiarios, lo cual indica que 3 de cada 4 hogares pobres no están cubiertos por el programa, que representa un gasto equivalente a un 0,217% del PIB. Algunos hogares excluidos podrían estar cubiertos por el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza, pero no se dispone de información sobre quiénes reciben ese apoyo ni sobre cuáles son los programas que lo canalizan.

Los hogares seleccionados para participar del Bono Vida Mejor reciben la transferencia hasta que se vuelven no elegibles. Esto puede suceder por dos razones: porque alguna de las personas adultas del grupo familiar compuesto por niños o niñas beneficiarias consigue un empleo en el sector público con un contrato superior a tres meses e ingresos iguales a un salario mínimo o mayores (este es el único caso en que el estatus laboral de un integrante del grupo familiar afecta la focalización), o porque el puntaje calculado mediante el algoritmo indica que un hogar ya no es vulnerable. Aquellos hogares que obtienen un puntaje que indica que han superado la condición de pobreza dejan de participar del programa y pasan a un período de transición (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, 2020, art. 19). A los hogares que se “gradúan” del programa Vida Mejor se les brinda apoyo para fortalecer sus habilidades socioemocionales, reforzar los beneficios recibidos durante el programa y garantizar su sostenibilidad. Sin embargo, no hay datos ni evidencia disponible sobre cuántos hogares cuentan con personas adultas que consiguieron un empleo permanente en el sector público, ni sobre aquellos que han superado el puntaje que define la condición de vulnerabilidad. Esos hogares podrían ser objeto de futuras investigaciones, ya que su estudio permitiría conocer la experiencia posterior a la recepción de las transferencias condicionadas.

Gráfico 10. Cobertura del Bono Vida Mejor por decil de ingresos (en porcentajes de hogares) en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: En el gráfico se indica el porcentaje de hogares que participan del programa Bono Vida Mejor por decil de ingresos. La línea vertical punteada representa la línea de pobreza extrema y la línea vertical sólida representa la línea de pobreza moderada.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas han contribuido a mejorar los logros de la población beneficiaria en materia de educación y salud (Glewwe y Olinto, 2004; Galiani y McEwan, 2013; Benedetti, Ibararán y McEwan, 2016; Attanasio et al., 2017; López Bóo y Creamer, 2019). Sin embargo, la evidencia sobre la eficacia de las transferencias a largo plazo es mixta. Es importante resaltar que el objetivo original de esos programas es invertir en el capital humano de la próxima generación para superar la pobreza persistente, lo que conlleva un supuesto implícito: que las personas más educadas obtienen buenos empleos que, a su vez, permiten percibir ingresos suficientes. La evidencia sobre los efectos a largo plazo de las transferencias sugiere que no todas las personas logran obtener un empleo formal, que es el mecanismo clave para salir de la pobreza (Ham y Michelson, 2018; Molina-Millán et al., 2020). Cabe destacar que, si bien el programa implica ese supuesto, entre sus objetivos no figura el de mejorar el funcionamiento del mercado laboral. En el gráfico A1.6 del anexo 1 se presenta evidencia que sugiere que, aunque el nivel de educación promedio ha aumentado en mayor medida entre los niños y las niñas de los deciles más bajos de ingresos, no se evidencia una mejora de los niveles de empleo ni de las tasas de formalidad de las personas jóvenes de esos mismos deciles. Por lo tanto, hay una desconexión entre los programas de alivio a la pobreza y el funcionamiento del mercado laboral que no permite que los programas como Vida Mejor logren sus objetivos a largo plazo.

El hallazgo que señala que los programas de transferencias condicionadas no logran a largo plazo su objetivo de insertar a los niños y las niñas beneficiadas en buenos empleos se basa en la evidencia presentada en este documento sobre la interacción entre el mercado laboral hondureño y el sistema de protección social. Por un lado, los trabajos asalariados, que son los que comprenden salarios mínimos, protección contra el despido y el componente contributivo de la protección social, son escasos porque el sistema les aplica un impuesto implícito, y porque el salario mínimo es muy alto. Por otro lado, el hecho de que los beneficios de contribuir al sistema no sean mayores que sus costos puede generar que las personas pobres con mayor nivel de educación no tengan incentivos para buscar esos trabajos porque la combinación entre los programas contributivos y los no contributivos grava al empleo formal y subsidia al informal, y además la fiscalización imperfecta hace que sea rentable violar las leyes que regulan el trabajo asalariado. Generar un mayor capital humano es un objetivo deseable, pero ese logro no se aprovecha plenamente a menos que existan buenas oportunidades laborales. Entonces, si el mecanismo clave para superar la pobreza consiste en un adecuado funcionamiento del mercado de trabajo, es necesario hacer más que entregar subsidios a las familias pobres.

Finalmente, existe un programa de pensiones no contributivas para personas mayores en situación de pobreza, que entrega una pensión vitalicia de 500 lempiras mensuales a las personas de más de 60 años que se encuentran en situación de pobreza extrema (equivalente a un 5% de un salario mínimo). Es un programa con cobertura limitada, ya que en 2019 se otorgaron solamente 690 transferencias y el número de personas mayores de 60 años en condición de pobreza extrema ascendió a 367.349 ese año, lo cual implica una tasa de cobertura de un 0,18%. Según datos del CENISS, la mayoría de las personas beneficiarias residen en zonas urbanas (un 67% de mujeres y un 33% de hombres). Dado que solamente un 7,2% de todas las personas mayores reciben algún tipo de pensión por vejez, el programa contribuye muy poco a cubrir las necesidades del 92,8% de personas mayores que no cuentan con una fuente de ingresos.

En esta sección se evidencia que los programas de combate a la pobreza cuentan con recursos para beneficiar a la población pobre y vulnerable. Sin embargo, a pesar de la cantidad de recursos invertidos, la pobreza no se ha reducido mucho en los últimos 20 años. Por un lado,

esto se debe a que la cobertura de los programas existentes es baja y en algunos casos, como el del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza, no resulta claro quién recibe los beneficios. Por otro lado, estos resultados también se deben al funcionamiento del sistema de protección y del mercado laboral. Los programas de combate a la pobreza suponen que, para que los trabajadores pobres superen la pobreza, deben ganar más, pero en las secciones anteriores se mostró que los programas contributivos aplican un impuesto de facto a los trabajos formales, y los programas no contributivos otorgan un subsidio de facto a los trabajos informales. Así, la población beneficiaria de programas de alivio a la pobreza adquiere mayor educación, pero sigue teniendo oportunidades laborales limitadas, lo cual, en vez de promover la movilidad social, la detiene.

8. Impacto de la protección social hondureña sobre la productividad

Los trabajadores se encuentran distribuidos en empresas de diferentes tamaños, como se muestra en el cuadro 10, que presenta la cantidad de personal asalariado del sector privado y del sector público en microempresas (de 2 a 10 empleados), en empresas pequeñas y medianas (de 11 a 150 empleados) y en grandes empresas (más de 150 empleados). Los trabajadores por cuenta propia, las trabajadoras remuneradas del hogar y los trabajadores familiares no remunerados se clasifican como cuentapropistas, a pesar de que la mayoría de ellos son clasificados en la categoría que corresponde a las empresas que tienen entre 1 y 10 empleados, en el marco de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (Instituto Nacional de Estadística, 2019)²⁵.

El 57,3% de los asalariados del sector privado trabajan en microempresas; el 18,9%, en empresas pequeñas y medianas, y el 23,8%, en empresas grandes. En cambio, un 11,9% de los asalariados del sector público trabajan en microempresas o en firmas pequeñas y medianas, mientras que un 88% de ese grupo se desempeña en instituciones con más de 150 empleados. En la última fila del cuadro 10 se muestra cómo se distribuye el total de todos los trabajadores según el tamaño de la empresa que los emplea: un 54,3% de los trabajadores son autoempleados; un 22,5% de todos los trabajadores están en microempresas; un 5,3% de todos los trabajadores se desempeñan en empresas pequeñas; un 8,3%, en empresas medianas, y un 14,9%, en empresas grandes. Es decir, el 76,8% de todos los trabajadores se encuentran ocupados en actividades por cuenta propia y en microempresas que contratan de 2 a 10 empleados.

Desafortunadamente las fuentes de datos disponibles no permiten hacer un cálculo similar para cuantificar la distribución de las empresas por su tamaño, porque el Directorio de Establecimientos Económicos solamente contabiliza a las empresas formales (Instituto Nacional de Estadística, 2016). Sin embargo, se puede realizar un ejercicio que permite aproximar esa distribución si se consideran la cantidad de asalariados del sector privado en microem-

²⁵ Todos los trabajadores por cuenta propia son, por definición, personas autoempleadas. Además, los resultados de la encuesta muestran que el 100% de las trabajadoras remuneradas del hogar y un 97,5% de los trabajadores familiares no remunerados conforman la categoría de las empresas que emplean de 1 a 10 trabajadores. A fin de simplificar, en este análisis se asume que todos esos trabajadores son cuentapropistas.

presas, calculada en el cuadro 10, y la cantidad de empresas registradas en el Directorio de Establecimientos Económicos para estimar aproximadamente cuántas empresas operan en el país. Por simplicidad se supone que todas las empresas pequeñas, medianas y grandes son formales y que, por lo tanto, el mencionado directorio las contabiliza en su totalidad.

Cuadro 10. Distribución de los trabajadores por categoría laboral y tamaño de la empresa (en porcentajes y en número de personas) en Honduras

	Trabajo por cuenta propia (1 empleado)	Microempresas (de 2 a 10 empleados)	Empresas pequeñas y medianas (de 11 a 150 empleados)	Empresas grandes (más de 150 empleados)	Total
Asalariados del sector privado	-	57,33	18,89	23,78	100,0
	-	860.403	283.486	356.804	
Asalariados del sector público	-	2,97	8,98	88,06	100,0
	-	7.213	21.824	214.099	
Cuentapropistas (no requieren asistencia)	100,0	-	-	-	100,0
	604.889	-	-	-	-
Cuentapropistas (requieren asistencia)	100,0	-	-	-	100,0
	961.685	-	-	-	-
Trabajadoras remuneradas del hogar	100,0	-	-	-	100,0
	106.467	-	-	-	
Trabajadores familiares no remunerados	100,0	-	-	-	100,0
	488.812	-	-	-	
Población económicamente activa (PEA)	54,3	22,5	8,3	14,9	100,0
	2.161.853	896.576	330.415	592.155	3.980.999

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Cuadro 11. Distribución de las empresas por tamaño en tres escenarios (en número de empresas) en Honduras

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
	10 empleados por microempresa	5 empleados por microempresa	3 empleados por microempresa
Microempresas (de 1 a 10 empleados)	86.040	172.081	286.801
Empresas medianas y pequeñas (de 11 a 150 empleados)	127.028	127.028	127.028
Empresas grandes (más de 150 empleados)	2.028	2.028	2.028
Total	215.096	301.137	415.857

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019, y del Directorio de Establecimientos Económicos (DDE), 2016.

Según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 hay 860.403 asalariados en el sector privado en microempresas que tienen de 2 a 10 empleados. En el cuadro 11 se simulan tres posibles escenarios: i) todas las microempresas emplean a diez personas; ii) todas emplean a cinco personas, y iii) todas emplean a tres personas. Bajo el primer escenario habría 86.040 microempresas en el país, en el segundo escenario habría 172.081 microempresas en el país, y en el último escenario habría 286.801 microempresas en el país. El Directorio de Establecimientos Económicos reporta que hay 127.028 pequeñas y medianas empresas, y 2.028 empresas grandes. Se estima que la cantidad total de empresas oscila entre 215.096 y 415.857. Las microempresas representarían entre un 40% y un 69% de todas las empresas, según las cantidades de empleados consideradas en la simulación de escenarios.

¿Cuál es la tasa de informalidad por tamaño de la empresa? En el cuadro 12 se estima cuántos trabajadores y cuántas empresas formales hay. Las tasas de informalidad correspondientes a las personas que trabajan por cuenta propia y a los asalariados de microempresas son del 98,3% y del 95,1%, respectivamente. La informalidad es menor en las empresas pequeñas y medianas (46,4%) y en las firmas grandes (21,1%), aunque esas empresas emplean a un 23,2% de todos los trabajadores.

En el panel inferior del cuadro 12 se presentan estimaciones de las tasas de informalidad de las empresas. Cabe reiterar que, debido a que se dispone de información incompleta, se asume que todas las empresas pequeñas, medianas y grandes registradas en el Directorio de Establecimientos Económicos son formales. Sobre la base de la distribución de empresas calculada en el cuadro 11, se estima que entre un 76,4% y un 92,9% de las microempresas son informales. Dado que las microempresas representan entre el 40% y el 69% de todas las empresas según las estimaciones realizadas, eso indica que gran parte de las empresas del país serían informales. Si se calculara una tasa de informalidad considerando a todas las empresas sin importar su tamaño, la proporción de empresas informales oscilaría entre un 30,6% y un 64,1%. Sin embargo, ese cálculo supondría asumir que todas las empresas con más de 11 empleados son formales, y ese no es el caso.

Cuadro 12. Estimación de la informalidad laboral (en número y en porcentajes de trabajadores y de empresas) en Honduras

	Empleados	Sector formal	Sector informal	Total (en porcentajes)
Trabajadores				
Cuentapropistas		1,7%	98,3%	100,0%
Microempresas		35.840	2.126.013	
		4,9%	95,1%	100%
		42.001	818.402	
Empresas pequeñas y medianas		53,6%	46,4%	100%
		152.050	131.436	
Empresas grandes		78,9%	21,1%	100%
		281.682	75.122	
Población económicamente activa (PEA)		17,6%	82,4%	100%
		687.453	3.218.413	
Empresas^a				
Microempresas	10	23,6%	76,4%	100%
		20.289	65.751	
	5	11,8%	88,2%	100,0%
		20.289	65.751	
	3	7,1%	92,9%	100,0%
		20.289	266.512	
Empresas pequeñas y medianas		100%	0%	100,0%
		127.028	0	
Empresas grandes		100,0%	0%	100,0%
		2028	0	
Empresas	10	69,4%	30,6%	100,0%
	5	49,6%	50,4%	100,0%
	3	35,9%	64,1%	100%

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019, y del Directorio de Establecimientos Económicos (DDE), 2016.

^a En los cálculos de los niveles de formalidad e informalidad de las empresas se asume que todas las microempresas emplean a 10, 5 o 3 personas, y que las empresas pequeñas, medianas y grandes son todas formales.

La evidencia disponible muestra que un sector informal grande causa una baja productividad (Beltrán, 2020), lo que se debe a que los recursos productivos —capital y trabajo— son menos productivos en las empresas informales en comparación con las formales. Las empresas más grandes pueden aprovechar economías de escala para producir más con menos recursos y tienen acceso al sistema financiero que fomenta una mayor inversión. Honduras no cuenta con una medición oficial de la productividad (Consejo Hondureño de la Empresa Privada, 2015), por lo que no es posible observar tendencias a lo largo del tiempo. Sin embargo, existen estimaciones por década realizadas por el BID para el período 1978-2012. Quijada y Sierra (2014) estimaron tasas de crecimiento de la productividad negativas en ese período: -1% en la década de 1980, -1,2% en la década de 1990 y -0,3% a principios de la década de 2000. Esa caída de la productividad ocurrió a pesar del crecimiento económico observado en algunos de esos períodos.

Es posible que una parte de la baja productividad pueda explicarse por una mala asignación de recursos, por la cual se concederían demasiados recursos al sector informal, y también por las políticas actuales que llevarían a que las empresas y los trabajadores no tomen decisiones que aumenten la productividad ni fomenten la formalidad (Levy, 2018). En este documento se ha mostrado que el diseño mismo del sistema de protección social y las regulaciones laborales hacen que se grave la formalidad y se subsidie la informalidad. Por ejemplo, las empresas informales pueden sobrevivir por tiempo prolongado dado que no pagan salarios mínimos a las personas que emplean, no cumplen con la regulación laboral y no cotizan por sus empleados a la seguridad social. Si esas empresas fueran formales, no sobrevivirían bajo las condiciones actuales del mercado. Además, las empresas informales, que son principalmente microempresas, no tienen incentivos para crecer. Si crecen deben asumir los costos de la formalidad y el riesgo de ser inspeccionadas más frecuentemente por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, lo que genera que existan en el país muchas empresas informales dispersas que, sumadas, concentran el capital y el trabajo y dejan una menor cantidad de esos recursos a las empresas grandes, formales y productivas. Muchos otros factores que están más allá del alcance de este análisis afectan las decisiones de las empresas (como la estructura del régimen fiscal y el acceso a crédito), pero los resultados indican que el diseño del sistema de protección social y la regulación laboral en parte permiten explicar por qué existen en Honduras muchas empresas pequeñas, informales e improductivas, y por qué no hay más empresas formales de mayor tamaño. La mala asignación de recursos resultante contribuye a deprimir la productividad agregada, lo que puede tener consecuencias sobre el crecimiento económico a largo plazo.

9. ¿Es efectivo el sistema hondureño de protección social?

En las últimas secciones se han analizado los componentes de la protección social y laboral. En esta sección se resaltan los hallazgos principales del análisis realizado por componente y se brinda una visión global de la efectividad del sistema.

Un sistema de protección social debe estar basado en principios rectores que permitan que la suma de sus partes logre los objetivos de proteger el bienestar de la población y facilitar, o al menos no obstaculizar, el crecimiento económico. Aunque en la Ley Marco del Sistema de Protección Social se define una idea general sobre qué quiere lograrse mediante la protección social, sus componentes están mal diseñados y desconectados, como se mostrará en

los siguientes párrafos. La existencia de un marco jurídico integrador junto con una prestación de servicios que está a cargo de múltiples instituciones constituyen una barrera para el funcionamiento articulado y eficaz del sistema, ya que cada institución opera bajo sus propias leyes y, como resultado, los trabajadores reciben servicios deficientes a cambio de sus contribuciones o incluso no reciben algunas prestaciones. Para lograr los objetivos de la protección social son necesarios dos pasos: i) repensar las leyes para ampliar la cobertura y la eficacia de la protección social, y fortalecer su impacto distributivo, y ii) contribuir a reducir la mala asignación de recursos que estanca la productividad agregada y deprime el crecimiento.

La cobertura del sistema contributivo es menor que la deseada. El marco jurídico define que un 60% de los trabajadores deben cotizar. Debido a que la Ley Marco del Sistema de Protección Social y la Ley del IHSS no son consistentes entre sí, solamente los asalariados del sector privado están obligados a cotizar (un 38,4% del total de los trabajadores), y no todos los asalariados cotizan a pesar de estar obligados a hacerlo. Existen datos del IHSS que muestran que solamente un 41,6% de los asalariados cotizan, lo que significa una tasa de cobertura efectiva de $41,6\% \times 38,4\% \approx 16\%$ de todos los trabajadores. Esto coincide con los cálculos realizados en este trabajo con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, que permiten observar que solamente cotiza un 17,6% de todos los trabajadores.

La situación del RAP es similar. Si bien todos los asalariados del sector privado deben tener su cuenta de cesantías, solo un 31% la tiene. Esa cifra indica que $38,4\% \times 31\% \approx 11,9\%$ de todos los trabajadores están cotizando a cesantías. En materia de pensiones la situación es más compleja, pues solamente los trabajadores asalariados del sector privado que ganan un salario mínimo o más cotizan al RAP. Del 38,4% de los trabajadores que son asalariados del sector privado, un 52,3% debe cotizar al RAP porque gana más de un salario mínimo (véase el cuadro 7). Los trabajadores que ganan un salario mínimo o más representan un 20% de todos los trabajadores, es decir, alrededor de 232.633 personas. Según estadísticas del RAP, 32.913 personas afiliadas cotizaron a pensiones en 2020, lo cual sugiere que un 14,1% de los trabajadores que deben cotizar a pensiones en el RAP lo hacen, por lo que la cobertura de las cuentas de pensión del RAP es de $14,1\% \times 20\% \approx 2,8\%$.

Algo similar ocurre con la cobertura de los salarios mínimos y la protección contra el despido. Las empresas deben pagar el salario mínimo a todos los asalariados del sector privado. El salario mínimo es alto, ya que es superior al salario promedio y mediano de todos los trabajadores. El 58,3% de todos los trabajadores ganan un ingreso menor que el salario mínimo más bajo, y un 53,9% de los asalariados, que son los principales beneficiarios de los pisos salariales, ganan menos que el mínimo más bajo. El salario mínimo aumenta con el tamaño de la empresa, por lo cual una empresa más grande debe pagar pisos salariales más altos. Esos dos factores generan incumplimiento con los salarios mínimos, y conducen a que a 1 de cada 2 asalariados formales se le pague un ingreso menor que el salario mínimo que le corresponde. Los asalariados del sector informal no reciben salarios mínimos, ya que 3 de cada 4 perciben ingresos más bajos que los valores decretados. Si se considera tanto a quienes trabajan en el sector formal como a quienes se desempeñan en el sector informal, solamente $32\% \times 38,4\% \approx 12,3\%$ de todos los trabajadores ganan un salario mínimo o más. Este incumplimiento se debe en parte al impuesto que la protección social cobra al empleo formal.

Los resultados presentados son en parte una consecuencia de la segmentación del sistema de protección social entre un componente contributivo y un componente no contributivo. Esencialmente, a los trabajadores y a las empresas se les está planteando la opción de pagar por servicios contributivos cuyos beneficios son inferiores a sus costos, o no pagar y recibir

servicios no contributivos que, aunque puedan ser de menor calidad, son gratis. Esa división hace que en la práctica la formalidad se grave y la informalidad se subsidie. En los párrafos anteriores se sugiere que el costo de la formalidad es alto, ya que requiere pagar salarios mínimos, costos contingentes de protección por despido y al menos un 15,7% del salario en cotizaciones. Debido a los costos que conlleva el pertenecer al sistema contributivo, son pocos los trabajadores y las empresas que están dispuestos a pagar esos costos, como muestran las tasas efectivas de cobertura que se han calculado en este trabajo. El componente contributivo sería exitoso si los beneficios recibidos fueran iguales a los costos, pero no parecen serlo en este caso. Por ejemplo, incluso si todos los trabajadores fueran formales y ganasen un salario mínimo, y por lo tanto cotizaran lo mismo, aún tendrían que cumplir con los requisitos para pensionarse. Solo 1 de cada 4 personas afiliadas logra pensionarse y recibir los beneficios correspondientes, lo cual indica que 3 de cada 4 personas afiliadas recibirán una devolución inferior a sus aportes. En este caso, contribuir no necesariamente brinda ganancias a quienes cotizan.

El componente contributivo sería progresivo si lograra redistribuir recursos desde los trabajadores afiliados con mayores ingresos hacia los que ganan menos. Sin embargo, debido a la existencia de un salario máximo para cotizar y a la inexistencia de uno mínimo, los trabajadores que perciben ingresos que los ubican dentro del 1% más rico del país cotizan al IHSS lo mismo que las personas que ganan exactamente el salario mínimo. La evidencia presentada en este documento muestra que el sistema actual del IHSS redistribuye muy poco entre sus afiliados, y hay evidencia que sugiere que el sistema es regresivo, particularmente por las pensiones de retiro. A los trabajadores que no cumplen con el tiempo mínimo de cotización para pensionarse (180 meses) se les cobra un impuesto del 71,6%. Ese impuesto se utiliza para financiar las pensiones de los trabajadores que sí cumplen con los requisitos. Los cálculos realizados en este trabajo sugieren que los trabajadores que logran pensionarse son aquellos que perciben ingresos más altos. El servicio de salud contributivo es igual para todas las personas, pero los trabajadores que menos ganan pagan un mayor porcentaje de su salario en comparación con los que más ganan. Hay un componente regresivo adicional, ya que las personas que no logran pensionarse automáticamente pierden acceso al servicio de salud pese a haber cotizado por 180 meses o menos.

La idea de que la formalidad es un impuesto no solamente está presente entre los trabajadores, sino también entre las empresas. Los hallazgos de este trabajo muestran que las empresas con más empleados están sujetas a pagar mayores costos en términos de salarios mínimos, protección contra el despido y cotizaciones al sistema contributivo, pese a que la mayoría de las empresas corresponden a cuentapropistas o son microempresas que contratan entre 2 y 10 trabajadores. Además, la fiscalización de las leyes laborales y del sistema de protección social suele ser más frecuente en las empresas grandes (Gindling y Terrell, 2009), mientras que la mayoría de las personas cuentapropistas y las microempresas, que comprenden a un 76,2% de la población hondureña, no son fiscalizadas con regularidad. A su vez, esa falta de fiscalización contribuye a que la tasa de informalidad microempresarial oscile entre un 76% y un 93%, según la cantidad de empleados que se asigne a cada microempresa en las simulaciones.

Las personas que no cotizan al componente contributivo están cubiertas por el sistema de protección social no contributivo. El componente no contributivo provee cobertura en materia de salud a través del sistema de salud público. Ese sistema de salud es progresivo, ya que no requiere el pago de los servicios que ofrece, y brinda atención de primer y segundo nivel a toda la población que requiera sus servicios. La salud pública es financiada con impuestos que suelen ser progresivos. La población hondureña podría considerar que es mejor no cotizar un 15,7% de su salario mensual y recibir servicios de salud gratuitos. El

componente no contributivo efectivamente opera como un subsidio a la informalidad, ya que premia el incumplimiento.

Las personas que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad también tienen acceso a programas de combate a la pobreza. Esos programas se focalizan en la población más necesitada, pero no logran cubrir a toda la población pobre del país. Si bien el Bono Vida Mejor logra su objetivo de aumentar el capital humano, no hay certeza respecto de si logrará a largo plazo la meta de reducir la persistencia de la pobreza intergeneracional, debido a que el programa se basa en el supuesto de que las personas más educadas van a conseguir empleo en un mercado laboral que funciona adecuadamente, pero, como se mostró en este documento, ese no es el caso de la mayoría de la juventud hondureña. El Fondo de Solidaridad para la Reducción de la Pobreza, otro programa de combate a la pobreza, no especifica quiénes son sus beneficiarios ni qué programas ofrece a la población participante del programa, por lo que no fue posible evaluarlo pese a que representa un gasto que asciende a un 0,87% del PIB.

Cuadro 13. Cobertura y gasto en protección social (en millones de lempiras y en porcentajes del PIB) en Honduras, 2018

	Cobertura		Gasto	
	Personas beneficiarias	En millones de lempiras	En porcentajes del PIB	
A. Componente contributivo				
Instituto Hondureño de Seguridad Social				
Pensiones	36.800	2.974,97	0,518	
Salud	1.746.781	5.018,57	0,874	
Riesgos y accidentes laborales	3.186	134,37	0,023	
Régimen de Aportaciones Privadas				
Pensiones	265	3,60	0,001	
Cesantías	20.657	71,83	0,013	
B. Componente no contributivo				
Salud pública	7.280.772	8.269,10	1,440	
C. Programas de combate a la pobreza				
Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza	-	5.000,00	0,871	
Bono Vida Mejor*	295.313	1.244	0,217	
Programa Adulto Mayor*	780	4,24	0,001	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) de la Secretaría de Finanzas, el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) y el Banco Central de Honduras (BCH) correspondientes al año 2018.

Nota: Los tres puntos (...) indican que el dato no está disponible.

* Los datos sobre cobertura corresponden a hogares que participan del programa, no a individuos.

En el cuadro 10 se resume la cobertura del componente contributivo, del componente no contributivo y de los programas de combate a la pobreza en el año 2018. Dentro de cada categoría se desglosan los programas más relevantes. El IHSS beneficia a 1.786.767 personas mediante un gasto que representa un 1,415% del PIB. La mayor parte de ese gasto se dirige a servicios de salud, seguidos por las pensiones e indemnizaciones por riesgos laborales. Los servicios contributivos del RAP tienen una menor cobertura: benefician a 20.922 personas y representan un 0,013% del PIB. El gasto en servicios de salud no contributivos asciende a un 1,440% del PIB, y es mayor que el gasto en todos los servicios del IHSS. La inversión en programas de combate a la pobreza asciende a un 1,090% del PIB y cubre a casi 300.000 hogares, más los que son comprendidos por el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza (no hay información sobre la cantidad de personas beneficiarias de este fondo). De este modo, en el cuadro 10 se ofrece un panorama global de las acciones realizadas en materia de protección social y de la relevancia de cada componente del sistema.

10. Conclusiones y recomendaciones

A pesar del crecimiento económico y del mayor gasto en protección social registrados durante la última década, la informalidad, la desigualdad y la pobreza se mantienen altas en Honduras, y el país no ha logrado un crecimiento inclusivo. En este trabajo se ha estudiado si el funcionamiento del sistema de protección social es una de las razones que permitirían explicar lo anterior. Los resultados alcanzados indican que el sistema de protección social en conjunto no está funcionando de manera efectiva. El diseño de la protección social, junto con el funcionamiento de las instituciones asociadas, tiene un problema de naturaleza social y otro de naturaleza económica.

En materia social el sistema no brinda a los trabajadores una cobertura eficaz contra diversos riesgos, ni redistribuye suficientes recursos hacia la población menos favorecida. El sistema segmenta a la población trabajadora entre quienes deben contribuir y quienes no tienen la obligación de hacerlo. Sin embargo, el diseño mismo de la protección social premia el incumplimiento de las normas y, como resultado, pocas personas que trabajan cotizan al sistema. Los beneficios de la protección social son, para la mayoría de esas personas, inferiores a sus costos, como demuestra el funcionamiento del sistema de pensiones. Solo 1 de cada 4 personas que cotizan logra pensionarse, y esa pensión es financiada con los aportes de las 3 personas que no llegan a pensionarse por no haber cumplido con los requisitos. Así, la evidencia sugiere que las pensiones de las personas más ricas son financiadas por las personas que perciben bajos ingresos.

En materia económica el sistema contribuye, junto con otros factores situados fuera del ámbito de la protección social, a una mala asignación de los recursos, lo que causa una baja productividad y un bajo ritmo de crecimiento. Como resultado de la segmentación, el componente contributivo cobra un impuesto a la formalidad y el componente no contributivo subsidia la informalidad. Los salarios mínimos se fijan en niveles muy altos que la mayoría de las empresas no pueden pagar y la regulación laboral aumenta los costos de la formalidad, lo que genera una tasa de informalidad que es del 82,4% entre los trabajadores y que, entre las empresas, oscila del 30,6% al 64,1%. La mitad de las empresas emplean a menos de 10 trabajadores y no tienen incentivos para crecer, ya que ello implica mayores costos en materia de salarios mínimos, cotizaciones al sistema de protección social y despidos, y

también se incrementa la probabilidad de recibir inspecciones laborales. Además, las empresas pequeñas y dispersas concentran muchos recursos productivos (trabajo y capital) en establecimientos de baja productividad, lo cual deja pocos recursos disponibles para las empresas grandes, formales y productivas.

Es necesario contemplar un rediseño del sistema de protección social para garantizar una visión congruente entre sus objetivos y el funcionamiento del mercado laboral. La primera y más amplia recomendación que surge de este trabajo consiste en eliminar la segmentación del sistema entre el componente contributivo y el no contributivo. Mantener la segmentación llevaría a un dilema de política pública. Desde un punto de vista social es deseable redistribuir más recursos hacia la población informal. Sin embargo, al aumentar la inversión en programas no contributivos se incrementa el subsidio a la informalidad, lo que puede ocasionar que se reduzca aún más el sector formal.

Debe reconocerse que el problema de la protección social en Honduras es complejo y no admite soluciones fáciles. Se requiere una combinación de medidas bien articuladas, fundadas en una visión de conjunto. Algunas medidas se podrían implementar sin costos fiscales y otras requerirían una mayor inversión. Las propuestas deberían implementarse cuanto antes, en la medida de lo posible. Mantener la estructura actual podría tener consecuencias sociales perjudiciales para el bienestar de las personas y secuelas económicas que evitarían que el país crezca y genere un desarrollo inclusivo a la velocidad en que debería hacerlo.

En Honduras los salarios mínimos se fijan con el objetivo de permitir la compra de una canasta básica. Esto genera una desconexión entre la intención de proveer un ingreso mínimo suficiente a los hogares y la capacidad de pago de las empresas. A consecuencia de dicha desconexión, 1 de cada 2 asalariados percibe un ingreso inferior al salario mínimo que le corresponde recibir. Las empresas no pueden pagar los salarios mínimos decretados porque son firmas pequeñas y predominantemente informales. La evidencia indica que un 57,3% de los asalariados trabajan en microempresas que emplean entre 2 y 10 trabajadores. Se estima que entre un 76,4% y un 92,9% de esas microempresas son informales. En este trabajo se ha mostrado que la mayoría de las empresas formales del país cumplen con el pago del salario mínimo más bajo, pero no necesariamente respetan el piso salarial que les corresponde según su rama de actividad y su tamaño. Para mejorar el cumplimiento es necesario reducir la carga que se aplica al empleo formal al exigirle salarios mínimos inalcanzables. Así, se recomienda también simplificar la estructura para que existan menos de 40 salarios mínimos. Debería estudiarse, además, la posibilidad de fijar un solo salario mínimo que sea igual al menor de todos los que hoy rigen. No hacer cambios supondría mantener el alto nivel de incumplimiento actual y fomentar la informalidad, lo que conduce a que los salarios mínimos decretados sean únicamente simbólicos.

Desde un punto de vista social lo más equitativo sería proveer igual protección social a toda la población, lo que sugiere analizar la posibilidad de universalizar la protección. Si se quisiera proveer cobertura universal en materia de salud a un costo per cápita de 2.703,80 lempiras (que es el valor de los servicios por persona en el IHSS), y se considerase una población de 9.027.553 personas, esa cobertura significaría un 4,25% del PIB y requeriría tomar tres medidas: i) mantener un nivel de inversión en el sistema de salud pública igual a un 1,44% del PIB; ii) aumentar el gasto per cápita del sistema no contributivo desde 1.135,70 a 2.703,80 lempiras para que todas las personas reciban los mismos servicios, y iii) financiar ese gasto adicional en salud con impuestos progresivos. Esa política permitiría aumentar el bienestar de la población hondureña en conjunto, porque proveería salud de mayor calidad a todas las personas gratuitamente. Eliminaría costos a la nómina del 8%, lo que promovería

el crecimiento del empleo formal, y se podría utilizar el 1,44% invertido en el sistema de salud pública y recaudar el 2,81% restante del PIB mediante impuestos. Se deben estudiar opciones para aumentar la tributación mediante impuestos al consumo, la renta, la propiedad y otras fuentes, medidas que probablemente serían más progresivas que las que hoy financian la salud contributiva y no contributiva. Si bien la medida propuesta requiere aumentar impuestos, es preferible a seguir perpetuando malos resultados. Además, al fomentarse el empleo formal, se incrementaría automáticamente la recaudación fiscal.

El cambio hacia un sistema unificado de salud, financiado completamente por la tributación general, se puede hacer de forma gradual. Debe señalarse que el cálculo de un 2,8% del PIB señalado en el párrafo anterior resulta de un ejercicio mecánico, que supone que toda la población hondureña, incluidas las familias de los deciles más altos de la distribución, utilizarían los servicios públicos de salud. No obstante, no es probable que eso ocurra, por lo que se necesitarían menos recursos. Además, en el cálculo no se consideran las ganancias en términos de eficiencia que se derivarían de unificar la prestación de servicios actualmente provistos por la Secretaría de Salud y el IHSS. Sin duda se requieren estimaciones más precisas, pero lo central es destacar la necesidad de transitar hacia la unificación del sistema público de salud, tanto desde el punto de vista de la calidad como en lo que respecta a las fuentes de financiamiento, aunque la transición se realice poco a poco. Honduras ya tiene un sistema público de educación para toda la población y gradualmente podría lograr lo mismo en materia de salud, lo que supondría ganancias por doble partida: más equidad y menos informalidad.

Bajo el actual sistema contributivo se estima que solamente 1 de cada 4 personas que cotizan va a lograr pensionarse, lo que implica que muchas personas mayores no tendrán una fuente de ingresos en el momento de su retiro. Aun si en el futuro próximo se lograra que todos los trabajadores que deben cotizar cumplan con las normas, muchos trabajadores activos no podrían cumplir con todos los requisitos para pensionarse, sobre todo los que están en las etapas más avanzadas de su carrera laboral. A pesar de que existe un programa de pensiones no contributivas, este cubre solamente a un 0,18% de las personas mayores en situación de pobreza extrema. Como se puede observar en el gráfico A1.2 del anexo 1, recibir una pensión puede significar la diferencia entre una vejez no pobre y una vejez pobre. El 39% de las personas mayores de 67 años viven en hogares en situación de pobreza extrema. Una alternativa al funcionamiento del sistema actual consistiría en universalizar las pensiones no contributivas para mitigar la pobreza en la vejez. Dar pensiones universales de 500 lempiras mensuales a toda la población hondureña mayor de 67 años representaría una inversión igual a un 0,31% del PIB. Esa expansión permitiría que un programa que actualmente cubre a 690 personas beneficie a 252.145 personas.

La pobreza extrema solo se redujo desde un 44,2% a un 36,7%, y la pobreza moderada pasó de un 63,7% a un 59,3% entre el 2001 y el 2019. A pesar del crecimiento económico y del aumento del gasto social, la pobreza moderada y extrema siguen siendo muy elevadas en el país (59% y 37%, respectivamente). En parte ello se debe a que no todos los hogares en condición de pobreza están cubiertos por los programas existentes. Solo un 25,7% de los hogares con ingresos situados por debajo del umbral de pobreza extrema reciben transferencias condicionadas. Extender la cobertura del Bono Vida Mejor para cubrir a los 770.622 hogares en situación de pobreza extrema implicaría un gasto adicional igual a un 2,6% del PIB, ya que sería preciso incorporar a 572.405 hogares. Sin embargo, nuevamente se trata de un cálculo mecánico que debe ser matizado. Por ejemplo, ese costo podría ser menor ya que se podría combinar una expansión del Bono Vida Mejor con las pensiones universales no contributivas, con base en información sobre la composición de los hogares. La cobertura

de Vida Mejor se podría focalizar en los hogares pobres con niños y niñas que tengan las edades establecidas por el programa, y los hogares pobres con integrantes mayores podrían recibir pensiones universales. Lo anterior permitiría reducir el costo de expandir el alcance del programa Vida Mejor. Por otro lado, una parte de ese costo se podría financiar con los recursos del Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza. Es importante resaltar que las transferencias no son suficientes para erradicar la pobreza, ya que se deben abordar también las fallas del mercado laboral. Al quitar la segmentación del sistema de protección social se haría gran parte de esa tarea. Eliminar los costos que gravan a la formalidad promovería el empleo formal, aumentaría la productividad y potenciaría el crecimiento, y a su vez contribuiría a incrementar la recaudación fiscal porque los trabajadores ganarían más y podrían cumplir con sus obligaciones legales. El mejor apoyo para superar la pobreza es garantizar buenas oportunidades laborales.

Las tres medidas propuestas permitirían eliminar varios problemas del sistema de protección social y ampliar su cobertura, pues son medidas progresivas que redistribuyen hacia la población más vulnerable. Cabe resaltar que, como todos los componentes de la protección social interactúan, es clave considerar su efecto en conjunto y no suponer que son elementos independientes, como suele hacerse. Algunas son medidas fiscalmente costosas que requieren una implementación gradual, pero no considerarlas supone mantener un sistema que es muy poco eficaz para proteger a la población contra riesgos y para reducir las desigualdades, y que además castiga el crecimiento.

Hay otras recomendaciones que deberían acompañar a este rediseño de la protección social. Primero sería necesario asegurar que, al aprobarse una reforma de la Ley Marco del Sistema de Protección Social, que tiene prelación, las leyes y los reglamentos asociados a ella no demoren en aprobarse. Segundo, sería necesario articular la labor de las instituciones que aplican las normas para evitar contradicciones entre ellas. Finalmente, las leyes siguen dejando muchas áreas grises. Un ejemplo claro lo constituyen los recursos asignados al Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza, sobre cuyo destino hay poca información disponible, aunque representen un 0,87% del PIB.

Por último cabe señalar que, si bien en este trabajo se documentan muchos de los desafíos que enfrenta la protección social en Honduras, el estudio debe ser complementado con análisis adicionales que brinden información nueva que permita comprender las complejidades y los matices del sistema. En particular, en algunos casos la falta de acceso a información sobre las instituciones prestadoras de servicios no permitió lograr mayor precisión en ciertos puntos del trabajo, para, por ejemplo, establecer las densidades de cotización por nivel de ingresos en el IHSS o examinar en detalle cómo opera el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza. Se espera que este documento promueva el inicio de una conversación profunda sobre la actual desconexión entre lo que la protección social quiere ser y lo que efectivamente es, a fin de eliminar esa distancia.

Referencias

- Alcalde-Rabanal, J.E., Lazo-González, O. y Nigenda, G. (2011). *The health system of Peru*. Salud Pública de México.
- Altamirano, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Manuel García-Huitrón, Lukas Keller, María Teresa Silva-Porto (2019). Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma. Nota técnica del BID 1776. División de Mercados Laborales. Washington, 2019. https://www.researchgate.net/publication/337991051_Diagnostico_del_Sistema_de_Pensiones_Peruano_y_Avenidas_de_Reforma.
- Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, Constitución Política de 1982. Decreto N° 131, *La Gaceta*, núm. 23612, 20 de enero de 1982, www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionHN2017.pdf.
- Attanasio, O., A. Cárdenas, J. Vásquez, J. R. Romero, L. C. Gómez, S. Pulgarín, y Z. Urrea, “Evaluación de impacto del programa de transferencias monetarias bono vida mejor”, *Informe final de resultados*, Econometría Consultores para la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras, 2017.
- Banco Central de Honduras, “Producto interno bruto por rama de actividad económica”, Subgerencia de Estudios Económicos, BCH, 2020, www.bch.hn/esteco/sector_real/pib/pibenfoque_produccion.xls, consultado en febrero de 2021.
- Beltrán, A., “Informal sector competition and firm productivity”, *Applied Economics Letters*, vol. 27, núm. 15, págs. 1243-1246, 2020.
- Benedetti, F., P. Ibararán, y P. J. McEwan, “Do education and health conditions matter in a large cash transfer? Evidence from a Honduran experiment”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 64, núm. 4, págs. 759-793, 2016.
- Bosch, M., A. Melguizo, y C. Pagés, *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, segunda edición, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 2013.
- Congreso Nacional de Honduras, Código del Trabajo y sus reformas. Decreto N° 189-59, *La Gaceta*, 15 de julio de 1959, www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/29076/64849/S59HND01.htm.
- _____, Ley del Salario Mínimo. Decreto N° 103, *La Gaceta*, 3 de junio de 1971, www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2016/07/DGS-Funciones.pdf.
- _____, Ley del Seguro Social y sus reformas. Decreto N° 080-2001, 1 de junio de 2001, www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley%20del%20IHSS.pdf.
- _____, Ley del Régimen de Aportaciones Privadas (RAP). Decreto N° 107-2013, *La Gaceta*, 6 de septiembre de 2013, www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/95039/111739/F-2081746802/HND95039.pdf.
- _____, Ley Marco del Sistema de Protección Social. Decreto N° 56-2015, *La Gaceta*, 2 de julio de 2015, www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Marco_del_Sistema_de_Proteccion_Social.pdf.
- Consejo Hondureño de la Empresa Privada, *Medición de la productividad en Honduras y su aporte al crecimiento económico*, COHEP, julio de 2015, www.cohep.com/contenido/biblioteca/portaldoc510_3.pdf?6371bc1f8d0c732ba299d6a8eae9328f.
- Díaz Romero, H. W., “Análisis y caracterización de la cobertura del sistema de pensiones en Honduras”, tesis para optar al grado de magíster en Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, enero de 2011.
- Flores, R., J. Olivera, F. Pavón, y W. Tapia, *Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Honduras. Desafíos y propuestas*, nota técnica N° 773, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2014.

- Galiani, S., y P. J. McEwan, "The heterogeneous impact of conditional cash transfers", *Journal of Public Economics*, vol. 103, págs. 85-96, 2013.
- Gindling, T. H., y K. Terrell, "Minimum wages, wages and employment in various sectors in Honduras", *Labour Economics*, vol. 16, núm. 3, págs. 291-303, 2009.
- _____, "Minimum wages, globalization, and poverty in Honduras", *World Development*, vol. 38, núm. 6, págs. 908-918, 2010.
- Glewwe, P., y P. Olinto, *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras PRAF Program*, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., 2004.
- Ham, A., "La distribución del ingreso en Honduras. Un análisis de las principales tendencias desde los años 1990", *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 2, págs. 123-165, 2011.
- _____, "Minimum wage violations in Honduras", *IZA Journal of Labor & Development*, vol. 4, núm. 1, págs. 1-19, 2015.
- _____, "The consequences of legal minimum wages in Honduras", *World Development*, vol. 102, págs. 135-157, 2018.
- Ham, A., y H. C. Michelson, "Does the form of delivering incentives in conditional cash transfers matter over a decade later?", *Journal of Development Economics*, vol. 134, págs. 96-108, 2018.
- Instituto Hondureño de Seguridad Social, Reglamento de Aplicación de la Ley del Seguro Social. Decreto N° 193-197, Tegucigalpa, 1971, www.ilo.org/dyn/travail/docs/943/Reglamento%20de%20Aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20del%20SS.pdf.
- _____, "Reglamento general de la Ley del Seguro Social. Acuerdo N° 003-JD-2005", *La Gaceta*, 29 de junio de 2005, www.ilo.org/dyn/travail/docs/930/Reglamento%20General%20de%20la%20Ley%20del%20IHSS.pdf.
- _____, *Informe de gestión 2018*, IHSS, 2020, https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=NjkkMzExODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==.
- Instituto Nacional de Estadística, Directorio de Establecimientos Económicos, INE, 2016, <http://170.238.108.227/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=DEE1&lang=ESP>.
- _____, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, INE, 2019, www.ine.gob.hn/V3/ephpm.
- Levy, S., *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2008.
- _____, *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2018.
- López Bóo, F., y J. Creamer, "Cash, conditions, and child development: Experimental evidence from a cash transfer program in Honduras", *Economía*, vol. 19, núm. 2, págs. 169-196, 2019.
- Maloney, W. F., "Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico," *The World Bank Economic Review*, vol. 13, núm. 2, págs. 275-302, 1999.
- Maloney, W. F., y J. Núñez, "Measuring the impact of minimum wages. Evidence from Latin America", *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, J. J. Heckman y C. Pagés, University of Chicago Press, págs. 109-130, 2004.

- Maurizio, R., y A. P. Monsalvo, "Informality, labour transitions, and the livelihoods of workers in Latin America", WIDER Working Paper 2021, United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2021.
- McKenzie, D., y C. Woodruff, "Business practices in small firms in developing countries", *Management Science*, vol. 63, núm. 9, págs. 2967-2981, 2017.
- Molina-Millán, T., K. Macours, J. A. Maluccio, y L. Tejerina, "Experimental long-term effects of early-childhood and school-age exposure to a conditional cash transfer program", *Journal of Development Economics*, vol. 143, 2020.
- Moore, C., *Assessing Honduras? CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities*, International Poverty Centre, núm. 15, 2008.
- Organización Internacional del Trabajo, *Análisis de la legislación hondureña de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, OIT, Ginebra, 2014a.
- _____, *Valuaciones actuariales del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios Públicos (INJUPEMP) y el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)*, Informe al Gobierno, OIT, Ginebra, 2014b.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, y J. Saavedra-Chanduvi, *Informalidad. Escape y exclusión*, Banco Mundial, Washington, D. C., 2007.
- Quijada, J. A., y J. Sierra, *Productividad total de los factores en Honduras. Diagnóstico y posibles determinantes*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.
- Rodríguez-Corea, H., S. Zepeda, J. L. Martínez, L. Valladares, M. Pineda, y E. Aronne, *Situación del empleo en Honduras. Lineamientos para la formulación de una estrategia nacional de generación de empleo*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, 2018.
- Rodríguez-Herrera, A., *La reforma de salud en Honduras*, LC/W.79, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, 2006.
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, "Manual operativo de procedimientos administrativos y financieros del programa presidencial 'Bono Vida Mejor' en sus dominios rural y urbano. Acuerdo Ministerial 002-SEDIS-2020", *La Gaceta*, 28 de enero de 2020, www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-002-SE-DIS-2020.pdf.
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, "Acuerdo Ejecutivo N° STSS-006-2019", *La Gaceta*, 9 de enero de 2019, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/STSS-06-2019.pdf>.
- _____, *Informe anual mercado de trabajo y salario mínimo 2019-2020*, informe técnico, 2020.
- Sobrado, C., e I. Clavijo, "Informe sobre Revisión de la medición de la pobreza en Honduras", Unidad de Pobreza y Género de América Latina, Banco Mundial, 2008.

Anexo 1

Cuadros y gráficos adicionales

Cuadro A1.1 Indicadores del sistema de pensiones del Instituto Hondureño de Seguridad Social, 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cotizantes (en número de personas)	524.399	534.332	551.412	561.643	577.404	598.590	614.096
Asalariados (en número de personas)	1.357.865	1.492.809	1.659.102	1.695.792	1.833.932	1.762.198	1.908.586
Tasa de cobertura (en porcentajes)	38,6	35,8	33,2	33,1	31,5	34,0	32,2
Pensionados (en número de personas)	23.567	24.940	26.860	29.819	32.661	35.303	36.800

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), *Informe de gestión 2018, 2020*.

Cuadro A1.2 Indicadores del sistema de salud del Instituto Hondureño de Seguridad Social, 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población cubierta (en número de personas)	1.419.012	1.451.671	1.496.273	1.525.452	1.592.048	1.661.146	1.746.781
Cotizantes	642.087	656.865	677.047	690.250	720.384	751.650	790.399
Beneficiarios	776.925	794.806	819.226	835.202	871.664	909.496	956.382
Tasa de cobertura (en porcentajes)	47,3	44,0	40,8	40,7	39,3	42,7	41,4
Total de consultas médicas (en número de consultas)	2.930.203	2.616.616	2.375.616	2.677.764	2.923.268	2.830.763	3.116.504
Para cotizantes (en porcentajes)	2,06	1,80	1,59	1,76	1,84	1,70	1,78
Para población cubierta (en porcentajes)	4,56	3,98	3,51	3,88	4,06	3,77	3,94
Tasa de mortalidad (en porcentajes)	8,41	9,16	10,88	10,29	11,86	11,09	10,96

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), *Informe de gestión 2018, 2020*.

Cuadro A1.3 Indicadores del pilar de riesgos profesionales del Instituto Hondureño de

Seguridad Social, 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cotizantes (en número de personas)	619.434	634.675	651.180	660.634	687.186	715.202
Asalariados (en número de personas)	1.357.865	1.492.809	1.659.102	1.695.792	1.833.932	1.762.198
Tasa de cobertura (en porcentajes)	45,6	42,5	39,2	39,0	37,5	40,6
Beneficiarios (en número de personas)	2.265	2.453	2.649	2.853	3.021	3.186

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), *Informe de gestión 2018, 2020*.

Cuadro A1.4 Cumplimiento con el salario mínimo por tamaño de la empresa (en porcentajes) en Honduras

	Salario (en lempiras por hora)	Ratio salario mínimo/ ingresos	Cumplimiento (en porcentajes de trabajadores)			Total
			Menor que el salario mínimo	Igual que el salario mínimo	Mayor que el salario mínimo	
Tamaño de la empresa						
De 1 a 10 empleados						
Promedio	22,29	1,798	79,2	7,8	13,0	100,0
Mediana	18,20	2,203				
De 11 a 50 empleados						
Promedio	47,75	0,840	32,3	13,9	53,8	100,0
Mediana	42,79	0,937				
De 51 a 150 empleados						
Promedio	46,05	0,871	44,0	14,9	41,0	100,0
Mediana	40,91	0,980				
Más de 150 empleados						
Promedio	47,50	0,844	65,9	12,2	21,9	100,0
Mediana	42,83	0,936				

Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Cuadro A1.5 Beneficios y costos del sistema de salud contributivo y no contributivo en Honduras

	Sistema de salud contributivo	Sistema de salud no contributivo
Población beneficiaria (en número de personas)	1.746.781	7.280.772
PIB total	4.722,90	8.269,1
Gasto (en porcentajes del PIB)	0,822	1,440
Gasto per cápita (en lempiras)	2.703,8	1.135,7
Paga (en lempiras)	801,8	0,0

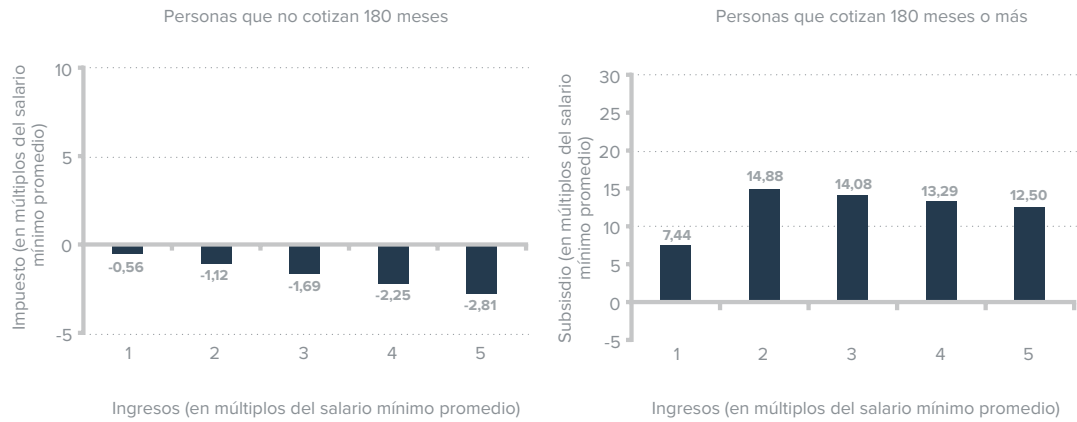
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019; del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Informe de gestión 2018, 2020, y del Banco Central de Honduras (BCH) sobre el PIB.

Cuadro A1.6 Estructura de transferencias del Bono Vida Mejor por componente del programa y área de residencia (en lempiras) en Honduras

	Salud			Grados 1 a 6		Grados 7 a 9	
	Básico	Un niño o una niña	Dos niños o niñas, o más	Un niño o una niña	Dos niños o niñas, o más	Un niño o una niña	Dos niños o niñas, o más
Mensual							
Rural	335	110	125	110	125	210	290
Urbana	290	-	-	210	250	250	290
Anual							
Rural	4.020	1.320	1.500	1.320	1.500	2.520	3.480
Urbana	3.480			2.520	3.000	3.000	3.480

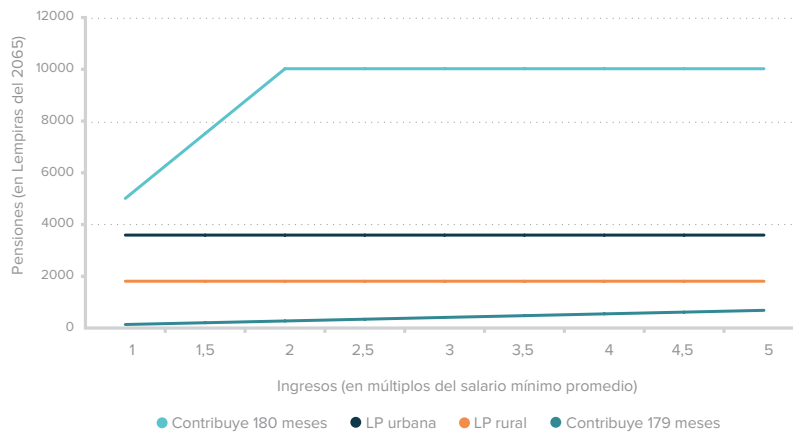
Fuente: Elaboración propia con base en información del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) de Honduras.

Gráfico A1.1 Impuestos y subsidios a afiliados al sistema de pensiones según plazo cotizado e ingresos (en múltiplos del salario mínimo promedio) en Honduras



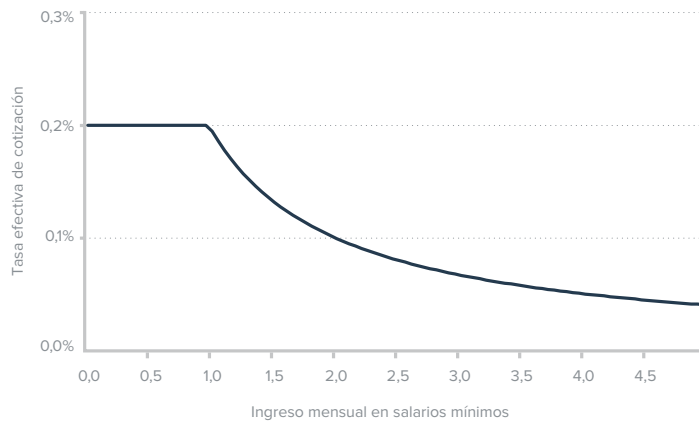
Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de ejercicios de simulación basados en la ley y el reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

Gráfico A1.2 Pensiones según período cotizado y líneas de pobreza por área de residencia (en lempiras de 2065) en Honduras



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de ejercicios de simulación basados en la ley y el reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

Gráfico A1.3 Tasas efectivas de contribución al seguro de riesgos profesionales del Instituto Hondureño de Seguridad Social por ingreso mensual (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de ejercicios de simulación basados en la ley y el reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

Gráfico A1.4 Distribución de ingresos y salarios mínimos legales (logaritmos) en Honduras

Gráfico A1.4A Todos los trabajadores

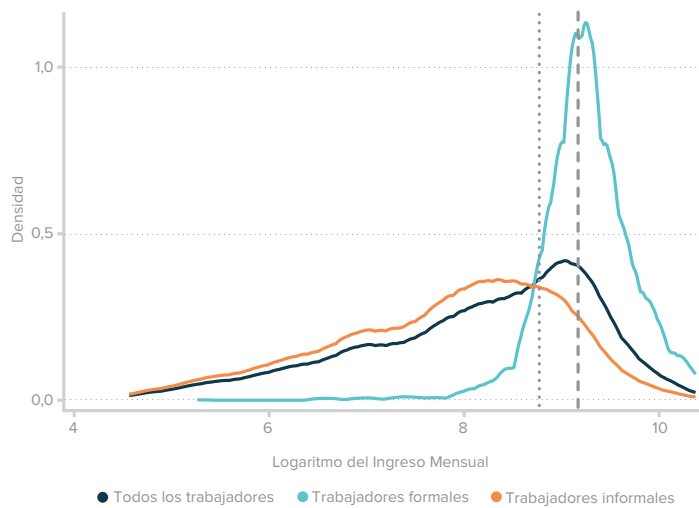
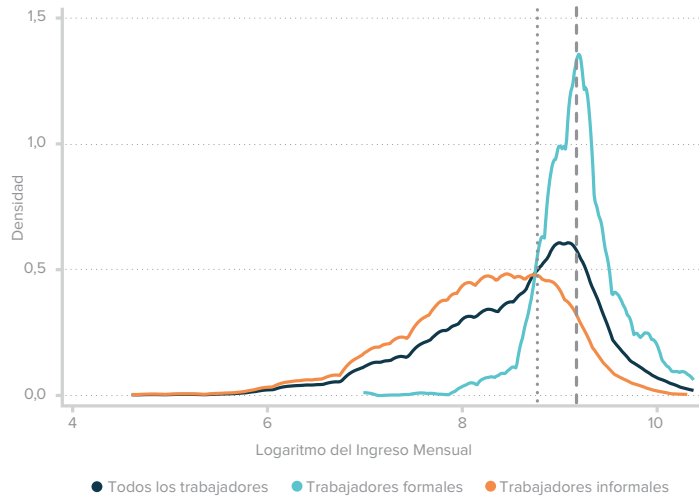


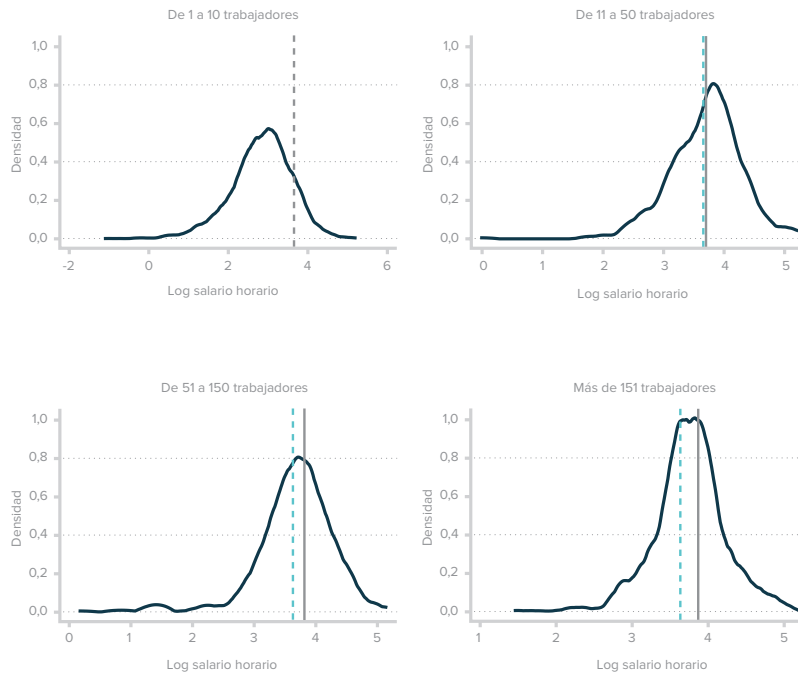
Gráfico A1.4B Asalariados del sector privado



Fuente: Elaboración propia por los autores con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: Estos cálculos incluyen a todos los trabajadores (panel A) y a los asalariados del sector privado (panel B) de entre 15 y 59 años que declaran estar ocupados, trabajan al menos 20 horas semanales y sobre los cuales se cuenta con información relativa a si cotizan o no. La primera línea vertical muestra el salario mínimo más bajo, que corresponde a microempresas que emplean de 1 a 10 trabajadores en la rama de la agricultura, la silvicultura y la pesca. La segunda línea vertical muestra el salario mínimo promedio de todas las ramas de actividad y todos los tamaños de empresa sin incluir las zonas libres.

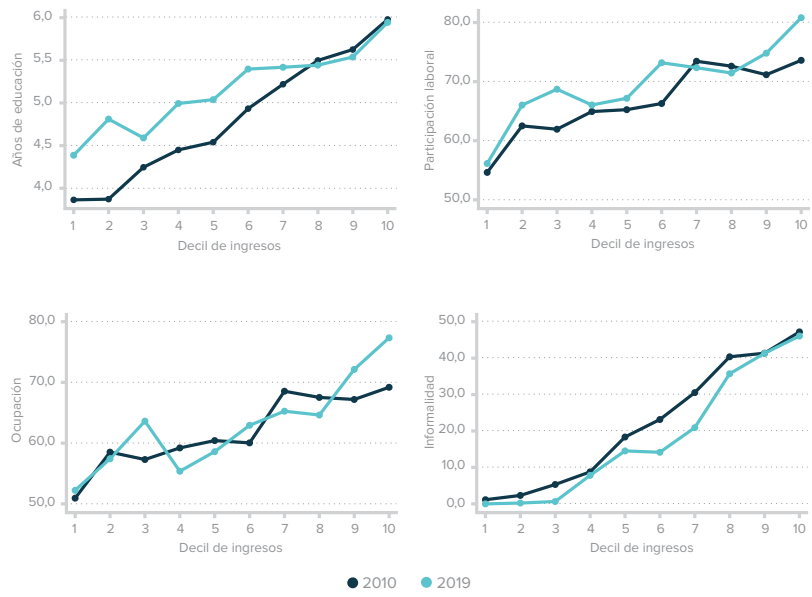
Gráfico A1.5 Distribución de salarios horarios relativos al salario mínimo horario por tamaño de la empresa en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.

Nota: La línea punteada representa el salario mínimo promedio correspondiente a microempresas que emplean de 1 a 10 personas. La línea entera representa el salario mínimo promedio por tamaño de la empresa en firmas que emplean a 11 o más trabajadores. Los cálculos incluyen a todos los asalariados del sector privado de entre 15 y 59 años que declaran estar ocupados y que trabajan al menos 20 horas semanales.

Gráfico A1.6 Años de educación de niños y niñas e indicadores del mercado laboral de la población joven por decil de ingresos en Honduras, 2010 y 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), 2019.
 Nota: Los datos sobre años de educación corresponden a población de 6 a 18 años y los indicadores del mercado laboral se calcularon para población joven de 19 a 29 años.

Anexo 2

Criterios para despido injustificado

El Código del Trabajo lista las causas de despido injusto en su artículo 114 (Congreso Nacional de Honduras, 1959):

“Son causas injustas que facultan al trabajador para dar por terminado el contrato de trabajo, sin preaviso y sin responsabilidad de su parte, conservando el derecho a las prestaciones e indemnizaciones legales, como en el caso de despido injusto:

- a) Engaño del patrono al celebrar el contrato, respecto a las condiciones en que deba realizar sus labores el trabajador. Esta causa no podrá alegarse contra el patrono, después de treinta (30) días de prestar sus servicios el trabajador;
- b) Todo acto de violencia, malos tratamientos, o amenazas graves inferidas por el patrono contra el trabajador o los miembros de su familia, dentro o fuera del servicio, o inferidas dentro del servicio por los parientes, representantes o dependientes del patrono, con el consentimiento o la tolerancia de este;
- c) Cualquier acto del patrono o de su representante que induzca al trabajador a cometer un acto ilícito o contrario a sus condiciones políticas o religiosas;
- d) Actos graves del patrono o de su representante que pongan en peligro la vida o salud del trabajador o de sus familiares;
- e) Por perjuicio que el patrono, sus familiares o representantes causen por dolo o negligencia inexcusable en las herramientas o útiles del trabajador, o que siendo de tercera persona estén bajo su responsabilidad;
- f) No pagarle el patrono el salario completo que le corresponda, en la fecha y lugar convenidos o acostumbrados, salvo las deducciones autorizadas por la ley;
- g) Trasladarle a un puesto de menor categoría o con menos sueldo cuando hubiere ocupado el que desempeña por ascenso, sea por competencia o por antigüedad. Se exceptúa el caso de que el puesto a que hubiere ascendido comprenda funciones diferentes a las desempeñadas por el interesado en el anterior cargo, y que en el nuevo se compruebe su manifiesta incompetencia, en cuyo caso puede ser regresado al puesto anterior sin que esto sea motivo de indemnización. El trabajador no podrá alegar esta causa después de transcurridos treinta (30) días de haberse realizado el traslado o reducción del salario;
- h) Adolecer el patrono, un miembro de su familia, su representante u otro trabajador de una enfermedad contagiosa, siempre que el trabajador deba permanecer en contacto inmediato con la persona de que se trate;
- i) Incumplimiento, de parte del patrono, de las obligaciones convencionales o legales;
- j) Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al patrono, de acuerdo con los artículos 95 y 96, siempre que el hecho esté debidamente comprobado; y,
- k) Incumplimiento del patrono de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, prescritas en las leyes y reglamentos respectivos.”

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 01

The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades
Leonardo Gasparini / Guillermo Cruces

Working paper 02

Intergenerational Mobility in Latin America in Comparative Perspective
Florencia Torche

Working paper 03

Longer-run Perspectives on Intergenerational Mobility in Latin America: 1933-1992
Guido Neidhöfer

Working paper 04

The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality
Eduardo Fernández-Arias / Nicolás Fernández-Arias

Working paper 05

Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence
Ben Ross Schneider

Working paper 06

Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Differently Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala
Mónica Pachón / Javier Brolo

Working paper 07

How do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?
Lucas Ronconi

Working paper 08

The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico
Alejandro Castañeda / Daniel Ruiz

Working paper 09

The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay
Carlos Casacuberta / Néstor Gandelman

Working paper 10

Labor Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile
Álvaro García-Marín

Working paper 11

Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America
Marcela Eslava / Marcela Meléndez / Nicolás Urdaneta

Working paper 12

The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda
Ana Arjona

Working paper 13

Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question
Ernesto Schargrodsky / Lucía Freira

Working paper 14

Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia
Francisco Alvarado / Marcela Meléndez / Marcela Pantoja

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 15

¿Cuán eficaz es la protección social en Chile?

Matías Morales / Camila Olate

Working paper 16

Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina

María Laura Alzua / Ana Pacheco

Working paper 17

Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas

Hugo Ñopo

Working paper 18

Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana

Sócrates Barinas / Hugo Ñopo

Working paper 19

Políticas de protección social y laboral en Ecuador

Hugo Ñopo / Alejandra Peña

Working paper 20

Social Protection in Jamaica: Strengths and Limitations of its Redistributive Mechanisms

Manuel Mera

Working paper 21

¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?

Andrés Ham / Sergio Membreño-Cedillo

Working paper 22

Informal and Small: How Labor Market Institutions Affect Inequality, Income Volatility and Labor Productivity in Brazil

Sergio Firpo / Alysson Portella

Working paper 23

El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad

Alejandra Correa / Maite García de Alba /

Alejandra Martínez / Cynthia Martínez /

Annabelle Sulmont

Working paper 24

Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America

Santiago Levy / Guillermo Cruces

Working paper 25

Implications of Minimum Wage Policies for Labour Markets with High Informality and Frictions

Luca Flabbi